

EFICIENCIA ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD URBANA COMO FACTORES DE PROMOCIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA

Anabelén Casares Marcos

*Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de León.*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

EXTRACTO

Sea por convencimiento o por exigencia de la situación económica que se viene padeciendo desde 2008, o seguramente por ambas cosas, lo cierto es que el modelo de desarrollo urbanístico español ha girado en los últimos tiempos hacia la contención sobre la base de las exigencias derivadas de un desarrollo urbano más sostenible. Destaca, en particular, la atención dispensada por el legislador a la cuestión energética y, en concreto, su preocupación por fomentar, impulsar y garantizar un mayor ahorro y eficiencia energéticas en el medio urbano español. No cabe duda de que son propósitos loables, irrenunciables incluso, que habrán de conciliarse, no obstante, con la polémica y contestada reforma normativa efectuada en materia de energías renovables, que ha invertido por completo su régimen regulatorio y las medidas de fomento y de promoción vigentes hasta el momento.

Palabras claves: eficiencia energética, sostenibilidad urbana y energías renovables.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

ENERGY EFFICIENCY AND URBAN SUSTAINABILITY AS FACTORS FOR THE PROMOTION OF RENEWABLE ENERGY SOURCES

Anabelén Casares Marcos

ABSTRACT

Due to conviction or the demands of the economic situation in force since 2008, or probably to both, the Spanish urban model has recently turned towards contention on the basis of urban sustainability needs. The legislator has focused on energy issues, in special the promotion in urban areas of greater energy savings and efficiency. With no doubt they are praiseworthy aims, undeniable even, that will have to be reconciled, however, with the recent and very much debated reform on renewable energy sources, which has completely reversed the regulation and promotion measures in force until then.

Keywords: energy efficiency, urban sustainability and renewable energy sources.

Sumario

- I. Introducción
- II. La asunción del paradigma del desarrollo urbano sostenible por la LRRRU de 2013
- III. La promoción por la LRRRU de la eficiencia y el ahorro energéticos
 1. La eficiencia energética en las políticas y normativa comunitarias
 2. La incorporación de la preocupación y los objetivos en materia de eficiencia energética al ordenamiento jurídico español
- IV. Reflexión final sobre la difícil conciliación de la sostenibilidad impulsada por la LRRRU y la teoría del riesgo regulatorio alumbrada por la jurisprudencia en materia de energías renovables

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La innegable inviabilidad, en especial económica, del otrora urbanismo desenfrenado ha impulsado de nuevo el debate recurrente acerca de la necesidad no solo de rehabilitar edificios aislados, sino de recuperar también entramados urbanos más amplios¹, propiciando, en última instancia, un cambio paulatino de modelo que ha trasladado el acento desde la producción de nueva ciudad a la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente².

Se trata, en todo caso, de un nuevo paradigma marcado por la complejidad y la propia ambición de los objetivos sobre los que se sustenta. Una vez construida la ciudad, una vez dotados los espacios, el urbanismo ha de ponerse de nuevo al servicio del interés general a fin de recuperar, en última instancia, la escala humana del entorno urbano³, superando la insostenibilidad, las múltiples disfunciones y los pesados lastres heredados de nuestra legislación urbanística anterior⁴.

¹ Refiere la apertura de este debate en los países occidentales y su recepción en España bien entrados los años setenta, QUINTANA LÓPEZ, T.: «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011, pág. 4, haciéndose eco de la doctrina administrativista más autorizada que abogó entre nosotros por un giro hacia la conservación de la ciudad consolidada frente a la expansión del fenómeno urbanizador.

² Destacado, entre otros muchos, por CORTÉS MORENO, Á.: «La rehabilitación en el marco de la economía sostenible», *Revista CEMCI*, núm. 17, octubre-diciembre 2012, pág. 2, quien se refiere a la recuperación de la imagen urbana y el denominado «derecho a la ciudad». *Vid.*, a estos efectos, el interesante análisis de la obsolescencia de la ciudad realizado por CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio*, Madrid: Reus, 2013, págs. 33 y ss., quien denuncia la «falta de atención sistemática» desde la arquitectura y la propia urbanística a los males que afectan a la «ciudad ordinaria» a consecuencia del paso del tiempo, esto es, a aquellos entramados urbanos en que no quepa identificar edificios en los que concurren propiamente circunstancias patológicas, como puede ser la ruina o, *sensu contrario*, caracteres culturales, artísticos o históricos que los hagan merecedores de especial protección.

³ A ello conduce el derecho al desarrollo urbano sostenible en opinión de RAMALLO LÓPEZ, F. E.: «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, 2011, pág. 32. En idéntico sentido, MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, diciembre 2011, págs. 14 y ss.

⁴ RAMALLO LÓPEZ, F. E.: «Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible», en Castillo Blanco, F. A. (dir.) y Ra-

Son patentes, a estos efectos, las devastadoras consecuencias que ha implicado para nuestro país un crecimiento de la urbanización que ha desbordado ampliamente cualquier previsión y posible límite que pudiera derivar de la normativa estatal o autonómica en la materia, exigencias que de forma un tanto amplia y genérica, retórica, incluso, si se quiere, en alguna ocasión, sujetaban la actividad urbanística al bloque normativo ambiental representado e integrado a tal efecto por los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución⁵.

La crisis sistémica desatada en 2008 marcará, en tal sentido, un cambio de rumbo fundamental. No tanto por convicción propia de nuestros poderes públicos, como habría sido deseable a la vista de la apertura y traslación internacional, europea e incluso hasta cierto punto interna, de la noción de «desarrollo sostenible» al modelo urbano, cuanto por la parálisis y devastadoras consecuencias que para la economía española habrían de derivar ulteriormente del fin de la denominada «década especulativa» (1997 a 2007)⁶. Ve la luz, en este contexto, el informe *Cambio global España 2020/50. Programa ciudades* de 2009 que, tras reconocer que afrontamos «la que probablemente sea la mayor crisis global de la era moderna», estima conveniente «entender la superación de la crisis actual como un auténtico "cambio de ciclo" que comporta la necesidad de alumbrar un nuevo paradigma global», precisándose «reformular en clave de sostenibilidad las políticas urbanas de España» a fin de «transitar de la "ciudad de la expansión ilimitada" a la "ciudad adaptada a los límites de la biocapacidad global"»⁷.

mallo López, F. E. (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Cizur Menor: Aranzadi, 2014, págs. 215 y ss., se refiere, en tal sentido, a la especulación y la corrupción urbanística como principales manifestaciones de la gestión urbana insostenible en España, profundizando, págs. 219 y ss., en sus posibles causas. Son, a su juicio, tres los factores que han favorecido tal situación; así, la escasa disciplina urbanística, la excesiva complejidad del marco legal vigente y, en última instancia, la concepción de la plusvalía como un derecho inherente a la propiedad del suelo, lo que habría de propiciar la liberalización del suelo urbanizable.

- ⁵ En particular, sobre la relación entre urbanismo y medio ambiente y la extensión a aquella actividad del contenido constitucional de estos preceptos de nuestra Carta Magna, puede verse PAREJO ALFONSO, L.: «Ordenación del territorio y medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996, págs. 133 y ss. En cualquier caso, sirva como síntesis, a estos efectos, del penoso panorama urbanístico español, la lúcida descripción realizada por LÓPEZ RAMÓN, F.: «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, págs. 15 y ss. Se refiere, asimismo, a la catastrófica deriva de la política de ordenación territorial y urbanística, ofreciendo una primera y esclarecedora aproximación a las causas de la «literal insostenibilidad económica, social y ambiental del rumbo del urbanismo y el sector inmobiliario», PAREJO ALFONSO, L.: «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, pág. 2.314.
- ⁶ Situación que alterará significativamente los «parámetros referenciales locales y globales» en expresión de ALLENDE LANDA, J.: «Economía urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible y crisis», en Castillo Blanco, F. A. (dir.) y Ramallo López, F. E. (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Cizur Menor: Aranzadi, 2014, pág. 33.
- ⁷ *Cambio global España 2020/50. Programa ciudades: Hacia un pacto de las ciudades españolas ante el cambio global*, CCEIM, CONAMA y OSE, noviembre de 2009.

Resultan importantes, si bien insuficientes, por su todavía reducido alcance, los tímidos esfuerzos realizados en un principio por el legislador español para introducir la sostenibilidad en nuestra planificación y gestión urbanística a través de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, primero, y del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, después⁸. Representan, en todo caso, pasos en la dirección adecuada, como certificará tiempo después la Declaración de Toledo, aprobada el 22 de junio de 2010 por los ministros responsables de Desarrollo Urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea⁹, en la que se hace especial hincapié en que «la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada», destacando el valioso papel que habrá de corresponder, en tal sentido, a la regeneración urbana integrada¹⁰. Esta misma filosofía late en la posterior Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, que asume que «la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá, en buena medida, en las ciudades; es decir: en cómo organicemos, desde hoy, la ciudad del futuro, integrada a nivel territorial, en estrecha asociación con otras ciudades y sus áreas rurales circundantes»¹¹.

El propio Tribunal Supremo se ha hecho eco de tal intensificación en la implicación e imbricación entre urbanismo y medio ambiente, señaladamente, en su Sentencia de 8 de junio de 2012 (rec. 126/2010), en la que razona expresivamente al respecto, sintetizando la evolución seguida hasta el momento por nuestro ordenamiento jurídico urbanístico; sostiene así que:

«La contundente irrupción y el progresivo desarrollo de la preocupación medioambiental, en general, y su proyección sobre el urbanismo, en particular, ha experimentado una significativa evolución en los últimos años.

Esta relación ha pasado de ser en su origen casi imperceptible, a tener un vínculo cada vez más intenso. Tradicionalmente el urbanismo se había venido desentendien-

⁸ Sobre la recepción del principio comunitario del desarrollo urbano sostenible y las principales manifestaciones de su incidencia en la Ley de Suelo de 2008, *vid.*, por todos, BASSOLS COMA, M.: «La contribución del Derecho comunitario europeo a la transformación del Derecho urbanístico español», en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP, 2010, págs. 1.453 y ss.

⁹ Prácticamente coincidente no solo en el tiempo, sino también en conclusiones con el Dictamen del Comité de las Regiones de junio de 2010 sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa, CDR 98/2010 fin.

¹⁰ No solo por la posibilidad de avanzar en la realización de la sostenibilidad urbana en su triple vertiente, sino por la oportunidad que ofrece para llevar a cabo una transformación más profunda del modelo productivo, acorde con los objetivos de la Comunicación de la Comisión, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final, y para la creación de los llamados empleos verdes, concretamente, de aquellos vinculados con las energías renovables y las políticas de rehabilitación y ahorro energético.

¹¹ P. 10. Este documento de referencia se desarrolla a partir de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano de enero de 2006, y de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible de noviembre de 2007. Fue aprobado por el Plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible en Granada el 17 de junio de 2011.

do del medio ambiente. La inquietud por los valores medioambientales ha surgido recientemente, se ha intensificado progresiva y rápidamente y, en fin, se introduce hasta mezclarse de modo indisoluble con el urbanismo. No se entiende, pues, la actual preocupación normativa por el medio ambiente, en el plano internacional, comunitario, y en nuestro Derecho interno, si no es como una respuesta a la creciente preocupación social por el desarrollo sostenible, que surge tras constatarse los excesos que la anterior despreocupación ambiental había causado en nuestro entorno.

En definitiva, se pasa de la mera referencia medioambiental del artículo 73 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y, en fin, al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, sobre cuya regulación no hace al caso abundar.

En esta relación urbanismo *versus* medio ambiente se detecta, a tenor de las citadas leyes y otras medioambientales de nueva generación, cierta prevalencia del segundo título, pues ya las normas urbanísticas no pueden despreciar, ni mantenerse al margen de la variable ambiental¹².

Pese a todo, no cabe duda de la dificultad que supone la concreción en sí misma del principio de desarrollo urbano sostenible, término vasto, ambiguo, flexible, hasta el punto que ha sido calificado de «resbaladizo y elástico»¹³. Y así, aun cuando es cierto que se ha acogido indudablemente con agrado su reconocimiento normativo en nuestro ordenamiento jurídico, no cabe descartar sin más la preocupación doctrinal expresada, de forma simultánea, ante la ausencia de una definición científicamente contrastada que pueda avalar con el rigor pertinente los contornos de este nuevo modelo urbano sostenible¹⁴.

¹² Es cierto que no existe, por falta de competencia, un urbanismo europeo, en el sentido de un conjunto normativo europeo que regule y discipline el proceso de construcción de la ciudad. Sin embargo, en el marco de la Unión existen problemas compartidos que exigen soluciones, asimismo, comunes. Y así, no es de extrañar que ante la ausencia de una competencia específica sobre ordenación del territorio y urbanismo, en el seno de la Unión estas cuestiones hayan sido tratadas específicamente desde la perspectiva ambiental. De título competencial «cuña» habla, en tal sentido, PONCE SOLÉ, J.: «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42, 2013, pág. 54. Sobre la progresiva incidencia y repercusión por procedimientos indirectos de la normativa comunitaria en el ordenamiento y la gestión urbanísticos, *vid.* BASSOLS COMA, M.: «La contribución del Derecho comunitario europeo a la transformación del Derecho urbanístico español», *op. cit.*, págs. 1.467 y ss.; posteriormente actualizado en «El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, noviembre 2013, págs. 13 y ss.

¹³ GAJA I DÍAZ, F.: «Urbanismo y sostenibilidad, ¿una contradicción en los términos?», *Ingeniería y Territorio*, núm. 75, 2006, pág. 28.

¹⁴ Así, RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.ª: «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, marzo 2010, págs. 14 y ss., quien no duda en afirmar que se ha llegado a la sostenibilidad «por la necesidad», citando como elementos clave para la sostenibilidad de un sector

En todo caso, se inserta en esta línea de promoción de la sostenibilidad urbana, sin lugar a dudas, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante, LRRRU), que aspira a fundar y definir las bases para una intervención sistemática en la ciudad antigua, colmando las lagunas y removiendo los obstáculos legales que pudieran impedir la puesta en práctica o, incluso, la propia viabilidad, técnica o económica, de aquellas actuaciones que, orientadas hacia los tejidos urbanos ya existentes, habrían de permitir intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y de garantizar, en última instancia, una mayor calidad de vida a sus habitantes¹⁵.

Su artículo 1 resulta revelador del propósito de la nueva ley, estrechamente vinculado a la realización y satisfacción de cotas más elevadas en materia de desarrollo sostenible, y así la LRRRU tiene por objeto «regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Un tenor literal presidido, como cabe apreciar, por la profusión de conceptos jurídicos indeterminados de compleja concreción, así, a título de ejemplo, la dificultad de identificar previamente aquellos condicionantes y elementos mínimos adecuados para garantizar tal «desarrollo sostenible, competitivo y eficiente» de la ciudad o, de otro lado, la no menos ardua y espinosa tarea de acotar lo que habría de representar una «adecuada calidad de vida» de los ciudadanos.

Ahora bien, el objeto de la nueva ley encuentra mayor desarrollo y, por ende, determinación en la relación de los fines específicos, enunciados a continuación por su artículo 3, de las políticas públicas que deban formular y desarrollar los poderes públicos en el ámbito urbano, sometidos, a su vez, en su conjunto, a unos principios transversales mínimos y comunes, concretamente, los de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional.

Son, en todo caso, fines diversos, once en total, de carácter complementario y sumatorio, que en su enunciado conectan con alguna de las líneas o vigas maestras sobre las que descansa el enunciado de la ley; así, la obligación de garantizar la movilidad, accesibilidad e integración

o unidad la densidad, compacidad, complejidad funcional y movilidad. En todo caso, la consolidación del principio ha corrido pareja al debate doctrinal sobre su alcance en términos propiamente jurídicos y, en particular, sobre su naturaleza jurídica y efectos, asunto que excede ampliamente, como se comprende, los límites de este trabajo. *Vid.* sobre este particular, por todos, RAMALLO LÓPEZ, F.: *La planificación territorial sostenible*, Cizur Menor: Aranzadi, 2014, págs. 127 y ss., así como la doctrina allí citada; la autora ha abordado esta cuestión en varios de sus trabajos, abogando, págs. 151 y ss., por la consideración del derecho al desarrollo urbano sostenible como derecho republicano de cuarta generación.

¹⁵ *Vid.*, con mayor profundidad, la obra colectiva dirigida por QUINTANA LÓPEZ, T. y coordinada por CASARES MARCOS, A.: *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, y, en particular, la contribución de esta autora bajo el rótulo «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», donde profundiza en la asunción por la LRRRU del paradigma del desarrollo urbano sostenible.

social no solo desde la perspectiva de los equipamientos privados sino, en especial, de los servicios y competencias públicas a prestar en la ciudad construida, otorgándose especial atención, por tanto, a la vertiente social que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas comportan, o, en particular, la necesidad de cumplir con los requerimientos derivados de la idea motriz de la sostenibilidad, vinculada, por tanto, a su vez, a la vertiente ambiental de tales actuaciones, y al servicio, entre otras manifestaciones, de la reducción de emisiones contaminantes, de gases de efecto invernadero o de la producción de residuos, así como de los consumos de agua y energía. Alcanza especial trascendencia, a tal efecto, el fin confeso del legislador de «priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético», un propósito a todas luces sorprendente a tenor de la propia deriva de la regulación de las fuentes de energía renovables en el ordenamiento jurídico español desde el año 2007 y, en particular, a resultas de su reciente reforma en el año 2014.

La rehabilitación y renovación de la ciudad existente ha de procurar, así, en definitiva, al socaire de la nueva filosofía imperante y de la LRRRU actualmente vigente, aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, a fin de optimizar y maximizar, en última instancia, su rendimiento, tanto en términos absolutos como relativos, esto es, desde la perspectiva particular de los elementos concretos que la integran y entre los que alcanza especial significado y predicamento la vivienda. Destaca fundamentalmente, a estos efectos, la vertiente propiamente ambiental de la sostenibilidad del medio urbano, muy presente en el enunciado de la LRRRU, que se refiere en varios de los fines que recoge su artículo 3 a cuestiones directamente relacionadas con su promoción y protección, así, significativamente, el fomento y la adopción de medidas para una utilización y consumo eficiente de la energía, aspecto del que depende, en gran medida, la sostenibilidad ambiental urbana.

Se otorga, a tal efecto, preeminencia al empleo de las energías renovables frente al actual uso mayoritario de fuentes fósiles en el ámbito urbano –así, en los ámbitos de industria, transporte, vivienda, etc.–, responsables, en buena parte, de la contaminación soportada por nuestras ciudades, adoptándose, asimismo, medidas favorables a la implementación de una mayor eficiencia y ahorro energéticos. Con ello se pretende no solo minimizar el impacto ambiental de los consumos energéticos en la ciudad, es decir, la contaminación soportada a tal efecto en el entorno urbano, sino también combatir la que se ha dado en denominar «pobreza energética», enlazando de lleno, en definitiva, con las exigencias planteadas por el principio de sostenibilidad y, más en concreto, por su traslación normativa al ámbito urbanístico a fin de integrar, en última instancia, la dimensión ambiental en el medio urbano.

II. LA ASUNCIÓN DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE POR LA LRRRU DE 2013

Enderezar el rumbo descrito exige algo más que un mero «tuneado ecológico», remitiendo a un cambio estructural profundo a fin de garantizar la transición a un nuevo modelo urbanístico

global, esto es, sostenible, compacto y, simultáneamente, transversal en materia de eficiencia, tecnología, multifuncionalidad, cohesión social y competitividad¹⁶. Se trata de un anhelo en el que profundiza decididamente la LRRRU de 2013, que contempla un conjunto de medidas de alcance diverso con las que pretende ir «más allá de la renovación de fachadas y la incorporación de los cascos históricos a los circuitos turísticos, públicos y privados»¹⁷, a fin de establecer las bases para una intervención sistemática en la ciudad antigua, esto es, en los tejidos urbanos ya existentes¹⁸.

Su artículo 3 enuncia específicamente los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, en particular:

- a) «Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión». Como tal, el enunciado de este fin, de contenido sumamente dispar, se extiende tanto a la vivienda considerada en sí misma como al entorno urbano donde se ubica, destacando, a tal efecto, la referencia expresa a la integración social de ese entorno y la proscripción, por tanto, de compartimentos o guetos en la ciudad en razón de la capacidad adquisitiva o circunstancias socioeconómicas de sus habitantes.
- b) «Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso». Al igual que en el

¹⁶ En expresión tomada de GIFREU FONT, J.: «Una breve reflexión sobre la planificación urbanística y el medio ambiente», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 21, abril-junio 2013, págs. 9 y ss. Asimismo, sobre la posibilidad, conveniencia y necesidad, incluso, de aumentar la densidad edificatoria conforme a parámetros sostenibles, esto es, sin merma para la calidad de vida, *vid.* RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.ª: «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *op. cit.*, págs. 12 y ss.

¹⁷ En expresión literal de FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, enero-abril 2014, pág. 5. También ALONSO IBÁÑEZ, M.ª R.: «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, pág. 263, ha criticado que «a pesar de las fuertes inversiones acometidas sobre los centros urbanos en los últimos años, en muchos casos estas han consistido en la simple renovación de fachadas y pavimentos, sin entrar a resolver problemas estructurales, entre los que destacan los provocados por la progresiva erosión de la calidad urbana [...] o las carencias funcionales [...] y la obsolescencia del parque residencial», por no mencionar «la compleja problemática social de algunas de estas zonas».

¹⁸ Recuerda GONZÁLEZ GARCÍA, J. M.: «Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *REGAP*, núm. 45, enero-junio 2013, pág. 325, que la LRRRU es, como cualquier norma, «hija de su tiempo» y, en especial, del singular contexto de crisis económica en el que se encuentra sumida España desde finales de 2007.

caso anterior, se trata de un fin que engloba varios en su seno. Enlaza directamente con el objeto y la intención declarada por el legislador al aprobar la LRRRU, por cuanto persigue dinamizar la economía y, por ende, la sociedad, mediante la adopción y el apoyo de actuaciones que contribuyan a la promoción y rehabilitación de la ciudad construida.

- c) «Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente». Cabe apreciar dos partes claramente diferenciadas en relación con la implementación de este fin. De un lado, aquella referida a las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos, cuya calidad y funcionalidad habrá de abordarse y mejorarse a través de actuaciones de regeneración y renovación urbanas. De otro, la relativa a la búsqueda de una mayor eficiencia y del fomento de la sostenibilidad económica y ambiental de los servicios generales de la ciudad, ya sea existentes o de nuevo cuño.
- d) «Favorecer, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente». A diferencia de los fines anteriores, este apartado tiene un contenido netamente económico. Conforme al mismo corresponde a los poderes públicos y, en particular, a las Administraciones públicas, favorecer las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para favorecer el asentamiento y desarrollo en ellas de actividades económicas generadoras de empleo estable, mostrando el legislador su predilección, a tal efecto, por aquellas que posibiliten la consolidación y el desarrollo de la investigación científica y las nuevas tecnologías. No en vano, la sostenibilidad del entorno urbano presenta facetas diversas, apoyándose en tres pilares o vertientes esenciales: sostenibilidad económica, social y, en fin, ambiental.
- e) «Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad». Este fin complementa, sin duda, el enunciado anteriormente por el artículo 3 en su apartado c), por cuanto no solo conviene mejorar la calidad y funcionalidad de dotaciones, infraestructuras y espacios públicos, o incrementar la eficiencia económica y ambiental de los servicios generales, en particular, aun cuando no se mencionen de forma expresa, los de transporte, sino que se hace preciso garantizar, además, la accesibilidad a los mismos de todos los ciudadanos sin excepción, asegurando su movilidad.
- f) «Integrar en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social». En definitiva, el legislador persigue incorporar y compatibilizar

en el núcleo urbano usos múltiples y variados que, sin resultar disconformes con el residencial, sirvan para complementarlo a fin de contribuir, de un lado, al equilibrio y la revitalización de ciudades y núcleos residenciales y de aproximar, de otro, servicios, dotaciones y equipamientos a la comunidad residente. Con ello se potencia indudablemente la sostenibilidad urbana, tanto en su vertiente económica y social, por cuanto que la expansión y generalización de tal variedad de usos habrá de asegurar una mayor cohesión e integración social, como en su faceta propiamente ambiental, eliminando desplazamientos innecesarios y garantizando la cercanía de la población residente a los servicios, dotaciones e infraestructuras, públicas o privadas, que pudieran resultar de su interés.

- g) «Fomentar la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos». La vertiente ambiental de la sostenibilidad del medio urbano se encuentra muy presente en el enunciado de la LRRRU, que se refiere, en varios de los fines que recoge su artículo 3, a cuestiones directamente relacionadas con la promoción y protección de esta faceta. Así ocurre, en particular, con este apartado g), relativo al fomento de la protección del medio ambiente urbano ante los impactos derivados de la actividad del sector de la construcción.
- h) «Priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético». Se trata de una concreción del fin inmediatamente anterior, en cuanto la sostenibilidad ambiental del medio urbano depende, en gran medida, de una utilización y consumo eficientes de la energía. Se otorga, en tal sentido, preeminencia al empleo de las energías renovables frente a la utilización de fuentes fósiles, mayoritariamente empleadas en el ámbito urbano (industria, transporte, viviendas, etc.) y responsables, en gran medida, de la contaminación soportada por nuestras ciudades. Con ello se busca minimizar su impacto ambiental, en definitiva, la contaminación soportada en el entorno urbano y, sobre todo, combatir la denominada «pobreza energética» mediante la adopción de medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energéticos.
- i) «Valorar, en su caso, la perspectiva turística y permitir y mejorar el uso turístico responsable». Se trata de un fin eminentemente sectorial, cuya incorporación al enunciado del artículo 3 de la LRRRU plantea serias dudas. En primer lugar, por lo sumamente ambiguo e indeterminado de su enunciado. En segundo, por la discrecionalidad a que aboca el tenor literal del precepto, que permite valorar o no la citada «perspectiva turística» a la Administración pública competente. Y, en última instancia, por la dudosa conexión e interdependencia entre la citada materia o «perspectiva» y el ámbito objetivo de la LRRRU, si bien se trata, en cualquier caso, de una previsión acorde a la preocupación mostrada expresamente por el le-

gislador en la exposición de motivos de la ley cuando subraya cómo la actividad turística «supone más de un 10,2% del PIB, aportando un 11,39% de empleo» y cómo «numerosos destinos turísticos "maduros" se enfrentan a un problema sistémico en el que tiene mucho que ver el deterioro físico de sus dotaciones y respecto de los cuales, la aplicación de estrategias de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas podría generar impactos positivos que, a su vez, servirían de palanca imprescindible para el desarrollo económico de España».

- j) «Favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico y cultural». Se trata de un enunciado que contribuye a concretar la referencia un tanto imprecisa e indeterminada del apartado anterior al turismo, por cuanto exhorta a los responsables de las políticas públicas para que den a conocer el patrimonio histórico-artístico y cultural construido, favoreciendo así una suerte de turismo cultural o artístico.
- k) «Contribuir a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización». El último de los fines enunciados por el artículo 3 en su apartado k) está íntimamente interrelacionado con el recogido en el antes citado apartado g), por cuanto no cabe duda alguna de que el ahorro y la reutilización de recursos hídricos habrá de desembocar en una gestión ambiental más eficiente y sostenible de la ciudad construida.

Debe recordarse, en todo caso, a modo de cierre de esta somera aproximación introductoria al marco legal que establece la LRRRU, que tanto el objeto de la ley, como los fines comunes que establece para las políticas públicas orientadas a lograr un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, habrán de concretarse en la práctica a través de la aplicación del régimen jurídico, los instrumentos y herramientas, regulados por la propia ley, aplicados e interpretados conforme a las definiciones que para ciertos conceptos establece su artículo 2. El precepto aborda términos, vocablos y locuciones muy dispares, en concreto, los de residencia habitual, infravivienda, coste de reposición de una construcción o edificación, ajustes razonables, complejos inmobiliarios privados y urbanísticos y edificio de tipología residencial de vivienda colectiva, determinando su significado y alcance desde la perspectiva concreta de la LRRRU «siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada». Y, sin embargo, llama poderosamente la atención que pese a los loables propósitos confesados por la exposición de motivos de la ley, la grandilocuencia de los fines articulados para las políticas públicas en la materia y la trascendencia reconocida a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, estos últimos términos carecen de concreción, definición o delimitación conceptual alguna en el enunciado del texto legal, perviviendo las dudas e inseguridades videntes hasta su aprobación sobre el alcance de cada uno de ellos, cuál es el objeto sobre el que opera cada uno, su ámbito y alcance, facultades que permite y aspectos que por el contrario proscriben, etc.

En fin, pese a todo, con sus aciertos y errores, la LRRRU destaca, fundamentalmente, por su planteamiento transformador, favorable, en definitiva, a la articulación de una nueva forma

de abordar la intervención en los espacios urbanos preexistentes, guiada, en último término, por la búsqueda de una mayor calidad de vida para los individuos que los habitan¹⁹. Ahora bien, una vez sentada esta premisa, no cabe sino constatar que si la noción y, en particular, los objetivos ambicionados por el desarrollo urbano sostenible se encuentran suficientemente identificados a resultas de la evolución, tanto internacional como interna, no ocurre lo mismo, sin embargo, con la concreción de los métodos y medios específicos a emplear para alcanzar su satisfacción. De esta forma, el debate jurídico no se situaría tanto en la determinación y delimitación de los propios retos a alcanzar a resultas de la regeneración urbana, sino más bien en la elección y tipificación de las metodologías aplicables para hacerlos realmente operativos²⁰.

III. LA PROMOCIÓN POR LA LRRRU DE LA EFICIENCIA Y EL AHORRO ENERGÉTICOS

El desarrollo urbano sostenible se asienta, como se ha referido *supra*, sobre tres vertientes estrechamente entrelazadas, de contenido, a su vez, sumamente amplio y complejo, si bien abocado siempre, en última instancia, a mejorar e incrementar la calidad de vida actual de los ciudadanos sin comprometer la de las generaciones futuras. Esta es la filosofía que subyace, en definitiva, en la LRRRU, destacando, a tal efecto, desde nuestra perspectiva, los elementos jurídicos que establece para la realización de la sostenibilidad ambiental. Resulta fundamental, en este sentido, la atención que dispensa la ley a la cuestión energética y, en concreto, su preocupación por fomentar, impulsar y garantizar un mayor ahorro y eficiencia energéticas en el medio urbano²¹. El interés del legislador al efecto no hace sino subrayar la innegable interrelación existente entre el modelo de ciudad imperante, la inaplazable exigencia de abordar la espinosa cuestión de la mejora de la eficiencia energética de la vivienda en España, especialmente

¹⁹ Como bien subrayan MERINERO RODRÍGUEZ, R.; HUETE GARCÍA, M.^a Á. y MUÑOZ MORENO, R.: «Políticas de regeneración urbana en España: La dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 9, enero-junio 2013, pág. 3.

²⁰ Así lo destaca también ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R.: «De la política urbanística a la política urbana: Los retos actuales del Derecho urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277, noviembre 2012, págs. 24 y ss., para quien la incorporación y consolidación en el Derecho urbanístico español del principio de desarrollo urbano sostenible aboca a una traslación de su epicentro, que debe dejar de estar situado en el proceso urbanístico y edificatorio, esto es, en el fenómeno constructivo, para pasar a centrarse en la población que habita en las zonas urbanas.

²¹ Sobre la relación entre energía y medio ambiente, *vid.*, por todos, RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: «Energía y medio ambiente: Marco normativo y aplicación judicial», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2012, págs. 23 y ss. *Vid.*, asimismo, NAVARRO ORTEGA, A.: «La ordenación de las energías renovables a la luz de las últimas reformas del sector. Especial consideración a la energía marina u oceánica», *RVAP*, núms. 99-100, vol. III, mayo-diciembre 2014, pág. 2.130, para quien la sostenibilidad en el campo de la energía se ha convertido en mantra de un gran número de normas que han convertido al principio en prioridad para la lucha contra el cambio climático, refiriéndose, en primer lugar, al ahorro y la eficiencia energética, y, en segundo, a un mayor desarrollo en el uso de energías renovables o alternativas.

del parque ya construido, y, en fin, la absoluta necesidad de propugnar un cambio de modelo energético en el Estado español²².

Y así, la LRRRU, aprobada el 26 de junio de 2013, se sitúa en línea con lo dispuesto por el entonces vigente artículo 47 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, sustituido seis meses más tarde por el artículo 50 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Ambos preceptos prevén la aprobación de planes de ahorro y eficiencia energética, comprensivos, a su vez, de «normas y principios básicos para potenciar las acciones encaminadas» a la satisfacción de ciertos fines concretos, destacando, a tal efecto, la introducción por la reforma de diciembre de 2013 de un nuevo apartado e), referido expresa y explícitamente a la renovación de «los sistemas energéticos del parque de edificios residenciales y comerciales, para incrementar el ahorro de energía eléctrica y mejorar la eficiencia energética en las instalaciones térmicas, de climatización, ventilación, iluminación, ascensores y otras que utilicen energía eléctrica».

No en vano, el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020²³ cifra el consumo de energía final del sector «edificación y equipamiento» en 2010 en un 26,1% del consumo de energía final nacional para usos energéticos, correspondiendo un 17,5% de este consumo energético nacional al sector de edificios de uso doméstico, y el 8,6% restante al sector de edificios destinados a servicios²⁴. De esta forma pone de relieve el impacto ambiental no solo del núcleo urbano, más complejo, sino también, en particular, de la edificación singular, perspectiva

²² Vid. MARTÍN MATEO, R.: «La edificación sostenible», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, 2005, págs. 15 y ss.

²³ Constituye el segundo Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética que, de acuerdo con el artículo 14 de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, el Estado español debía remitir a la Comisión Europea antes del 30 de junio de 2011. Fue aprobado por Consejo de Ministros de fecha 29 de julio de 2011, dando continuidad a los planes de ahorro y eficiencia energética anteriormente aprobados por el Gobierno español en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012, aprobada el 28 de noviembre de 2003.

²⁴ *Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020*, Madrid: IDAE, 2011, pág. 143. De ahí que las medidas que recoge para el sector prevean actuaciones en materia de rehabilitación energética de la envolvente térmica de los edificios existentes, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación interior en los edificios existentes, construcción de nuevos edificios y rehabilitación integral de los existentes con alta calificación energética, construcción o rehabilitación de edificios de consumo de energía casi nulo, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de frío comercial y, en fin, del parque de electrodomésticos. Para LEÓN MUÑOZ, E. y LAVERÓN SIMAVILLA, F.: «La regulación y la eficiencia energética», en Becker, F.; Cazorla, L. M.; Martínez-Simancas, J. y Sala, J. M. (dirs.), *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, t. II, Cizur Menor: Aranzadi, 2009, pág. 776, muestra una «mayor concienciación política» en materia de eficiencia energética frente a la «escasa sensibilidad» mostrada hasta la aprobación de estos planes por los reguladores. Sobre los motivos de la denominada paradoja de la eficiencia energética, *energy efficiency gap*, por la que se constata que el nivel de inversión en ahorro y eficiencia energética no alcanza los niveles que corresponderían a sus evidentes ventajas económicas, vid. LINARES LLAMAS, P.: «Eficiencia energética y medio ambiente», *Información Comercial Española*, núm. 847, marzo-abril 2009, págs. 79 y ss.

desde la que se enlaza mejor con la cuestión y los objetivos prioritarios en materia de eficiencia energética²⁵.

Es más, tomando en consideración las magnitudes citadas, no queda sino concluir que confluyen en materia de eficiencia energética cuestiones estrictamente ambientales, ligadas a la lucha contra las consecuencias derivadas del cambio climático²⁶, junto a otros aspectos propiamente económicos, vinculados, en cambio, a la necesidad de dar respuesta a los requerimientos de abastecimiento energético presentes en nuestra sociedad y, muy especialmente, en nuestras urbes²⁷. De ahí la llamada de atención de AL GORE sobre la necesidad de aumentar la eficiencia en el uso de las energías, en cuanto ofrece una de las mayores oportunidades para reducir tanto el consumo de energía como las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), a la vez que promueve el ahorro de dinero y el incremento de la productividad, tratándose, además, de la medida que puede llevarse a la práctica, en todo caso, con mayor rapidez²⁸.

1. LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LAS POLÍTICAS Y NORMATIVA COMUNITARIAS

Con este punto de partida, la LRRRU pretende mejorar el ambiente urbano, progresar en la sostenibilidad de la ciudad a través, entre otros objetivos, de la mejora en su eficiencia y ahorro energéticos. Ahora bien, tan solo resulta sostenible la ciudad que tiene el metabolismo adecuado, esto es, la que mantiene la capacidad de asimilación, por el entorno, de la huella ecológica derivada de su desarrollo²⁹. Este último concepto actúa, en definitiva, como

²⁵ Sobre las implicaciones y la trascendencia de las medidas a adoptar para la edificación sostenible, *vid.* MARTÍN MATEO, R.: «La edificación sostenible», *op. cit.*, págs. 15 y ss.; ARENAS CABELLO, F. J.: «Urbanismo y edificación sostenibles», en Rogel Vide, C. y Bassols Coma, M. (dirs.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, t. II, Madrid: Reus, 2008, págs. 107 y ss.; del mismo autor, «Sistemas de evaluación ambiental en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, págs. 227 y ss.; y, en particular, desde la perspectiva concreta de la normativa energética en el sector de la edificación, LÓPEZ-MESA, B.; PALOMERO CÁMARA, J. I.; ORTEGA ZAPATA, A. y DEL AMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», en Tejedor Bielsa, J. (ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, págs. 283 y ss.

²⁶ En este sentido, GALERA RODRIGO, S.: «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: Objetivos e instrumentos de las políticas europeas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, abril-mayo 2014, pág. 87, subraya cómo eficiencia energética y energías renovables son conceptos que suelen ir comúnmente de la mano y asociados, además, a estrategias relacionadas con el cambio climático.

²⁷ Así, MORA RUIZ, M.: «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: Dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1, 2012, pág. 2.

²⁸ GORE, A.: *Nuestra elección. Un plan para resolver la crisis climática*, Gedisa Editorial, 2010, pág. 246.

²⁹ En idéntico sentido, SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.: «Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana», en Rogel Vide, C. y Bassols Coma, M. (dirs.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*,

un indicador ambiental de primer grado, integrador, por otra parte, en cuanto contempla los flujos de energía y materiales de un territorio, tanto entrantes como salientes, contabilizándolos y calculando las superficies de agua y suelo necesarias para su producción local³⁰. En este contexto, el incentivo a la eficiencia energética resulta ineludible, en cuanto elemento central para la disminución de las emisiones de dióxido de carbono y, por ende, la consecución de un desarrollo sostenible³¹.

Así lo avala, por otra parte, la progresión de los objetivos de las normativas y políticas comunitarias. Desde el ahorro de energía *stricto sensu* a la eficiencia energética, el papel de la Unión Europea en la materia resulta fundamental³². Y así, una primera etapa responde al intento de satisfacer las exigencias de ahorro energético derivadas de la crisis del petróleo desatada durante la década de los setenta, centrándose, prioritariamente, en la reducción de la dependencia energética exterior³³. Se adoptan entonces las primeras medidas fomentando el ahorro

t. II, Madrid: Reus, 2008, pág. 579. También, FARIÑA TOJO, J.: «Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana», en Tejedor Bielsa, J. (ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2013, pág. 24; y, sobre los conceptos «capacidad de carga» y «huella ecológica», íntimamente relacionados y fundamentales para la evaluación previa de la sostenibilidad, FEIJÓO MIRANDA, A.: «El desarrollo sostenible en el medio urbano», *op. cit.*, pág. 350. Con mayor profundidad, sobre el metabolismo urbano y la huella ecológica, RAMALLO LÓPEZ, F.: *La planificación territorial sostenible*, *op. cit.*, págs. 308 y ss.

³⁰ Así, MIGUÉLEZ POSE, F.: «Cuestiones ambientales básicas», en Menéndez Pérez, E. y Miguélez Pose, F. (coords.), *Energía y sostenibilidad. Incidencia en el medio marino*, A Coruña: Netbiblo, 2003, pág. 24, la remite a «la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas áreas».

³¹ BUÑUEL, M.: «Los instrumentos económicos como incentivo a la eficiencia energética», en Falcón y Tella, R. (dir.), *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006, págs. 369 y ss., recuerda, a estos efectos, que las emisiones de dióxido de carbono, actualmente el principal gas de efecto invernadero emitido por el hombre, proceden mayoritariamente del consumo de combustibles fósiles, sin que la tecnología haya avanzado lo suficiente para evitar que este consumo las produzca, por lo que hoy día su reducción debe obtenerse, a corto o medio plazo, mediante el ahorro energético, la reorientación del consumo de combustibles hacia los de bajo contenido en carbono y el incremento en el uso de fuentes energéticas no fósiles.

³² *Vid.*, sobre las tres fases reseñadas a continuación, en concreto, sobre la evolución de los objetivos comunitarios y su recepción en España, GALERA RODRIGO, S.: «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: Objetivos e instrumentos de la política comunitaria», en García Rubio, F. y Mellado Ruiz, L. (dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Madrid: Dykinson, 2013, págs. 217 y ss. Asimismo, sobre la paulatina definición de objetivos y las consiguientes acciones comunitarias, *vid.* DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Derecho comparado: El contexto europeo», en Muñoz Machado, S. (dir.), *Derecho de la regulación económica*, Madrid: Iustel, 2010, vol. III, t. I, págs. 233 y ss.; y, con mayor profundidad, sobre el papel de la Unión Europea en materia de eficiencia energética, así como la política y normativa comunitarias adoptadas al respecto, GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Cizur Menor: Aranzadi, 2011, págs. 85 y ss.

³³ *Vid.* el diagnóstico de la situación energética y las medidas a adoptar a que se refiere la Comunicación de la Comisión de 29 de noviembre de 1974, *Política energética comunitaria. Objetivos 1985*, COM (74) 1960 final.

energético en ámbitos y sectores determinados, como el transporte urbano, el aislamiento térmico de los edificios o el consumo energético de las empresas industriales³⁴.

La incorporación progresiva a estas preocupaciones iniciales de nuevas consideraciones ambientales y de los objetivos asumidos, a tal efecto, en los compromisos internacionales a los que se adhiere la Comunidad³⁵, abocarán la normativa europea en materia energética a una segunda fase centrada en tres objetivos clave, en concreto, la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la protección del medio ambiente frente a los efectos ambientales adversos de un consumo energético desmedido y progresivamente *in crescendo*³⁶. Si hasta entonces las medidas aprobadas en materia de ahorro energético se asentaban sobre las competencias comunitarias para adoptar, a su vez, medidas ambientales, de armonización del mercado interior o, en su caso, medidas habilitadas por unanimidad de los Estados en virtud del antiguo artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en esta nueva etapa encontrarán un apoyo más sólido y firme en el Título XXI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, en su artículo 194, que establece como uno de los objetivos esenciales de la política energética de la Unión el fomento de «la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables»³⁷. Comienzan a aprobarse normas comunitarias en materia de eficiencia energética, destacando, señaladamente, las Directivas 2002/91/CE, de 16 de diciembre,

³⁴ Así, en concreto, las Recomendaciones del Consejo 76/492/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía mediante la promoción del aislamiento térmico de los edificios, 76/495/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía consumida en el transporte urbano de pasajeros, 77/713/CEE, de 25 de octubre de 1977, relativa al uso racional de la energía en las empresas industriales, y Resolución del Consejo 31980Y0618, de 9 de junio de 1980, relativa a las nuevas líneas de acción de la Comunidad en materia de ahorro de energía.

³⁵ Destacan, en particular, las Decisiones 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la aprobación en nombre de la Comunidad Europea de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York el 9 de mayo de 1992); 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto (de 11 de diciembre de 1997) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y 98/181/CE, CECA y Euratom del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la aprobación del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía (Lisboa, 17 de diciembre de 1994).

³⁶ Así se desprende de la Resolución del Consejo 98/C-394/01, de 7 de diciembre de 1998, sobre la eficacia energética de la Comunidad Europea. No en vano, el *Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos*, de 22 de junio de 2005, COM (2005) 265 final, hace hincapié en que «China utiliza actualmente cinco veces más energía que la Unión Europea para producir una unidad de PIB, mientras que los Estados Unidos consumen aproximadamente un 50 % más que la Unión Europea», por lo que sostiene que «con la explosión de la demanda energética, especialmente, en China y la India, la eficiencia energética debe ser una de las políticas clave para intentar conciliar, por una parte, las necesidades energéticas crecientes del mundo en desarrollo, que trata de impulsar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y, por otra parte, para combatir el calentamiento del planeta».

³⁷ Junto con la garantía del funcionamiento del mercado de la energía y de la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, así como el fomento de la interconexión de las redes energéticas, todo ello «en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente [...], con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros».

de eficiencia energética de los edificios³⁸, y 2006/32/CE, de 5 de abril, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos³⁹. Se somete, por lo demás, a los Estados miembros a una estrecha vigilancia en la materia, complementada con la imposición de obligaciones diversas, entre otras, la de aprobar instrumentos nacionales de planificación al respecto⁴⁰.

La evolución reseñada desemboca en la apertura, recientemente, de una tercera etapa, marcada por la asociación de la eficiencia energética no solo a consideraciones estrictamente económicas o ambientales, sino también, en última instancia, sociales, conceptuándose el energético como un sector económico en crecimiento, susceptible de crear empleos verdes y de procurar oportunidades tangibles para la prestación de servicios de alta cualificación. Así, la Estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, *Europa 2020*, aprobada en 2010⁴¹, marca en materia de energía el objetivo conocido como 20/20/20, esto es, la aspiración a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20% en comparación con los niveles de 1990, o en un 30% si se dan las condiciones al efecto, e incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20% y en un 20% la eficacia energética, cifrando en más de un millón de empleos los que teóricamente podrían verse afectados por la consecución de estos objetivos⁴². Se avanza con ello en la senda y el marco global planteado por la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible

³⁸ Sobre la normativa europea como marco del impulso de la política de ahorro energético en el sector de la construcción a la luz de la Directiva 2002/91/CE, *vid. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J.*: «La normativa europea sobre la eficiencia energética en los edificios: la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre», en Torres López, M. A.; Arana García, E. y Moral Soriano, L. (coords.), *El sector eléctrico en España. Competencia y servicio público*, Granada: Comares, 2007, págs. 241 y ss.

³⁹ Esta última directiva se enmarca en la estrategia energética inaugurada para Europa por el *Libro Verde Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, de 8 de marzo de 2006, COM (2006) 105 final, que insiste en la necesidad de reforzar la política dirigida a conseguir unas pautas de producción y consumo más eficientes desde el punto de vista energético, a fin de alcanzar un adecuado equilibrio entre desarrollo sostenible, competitividad y seguridad de abastecimiento.

⁴⁰ *Vid.*, en tal sentido, la Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2006, *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial*, COM (2006) 545 final, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 23 de enero de 2008, relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la eficiencia energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, *Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética*, COM (2008) 11 final, y la Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 2008, *Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20 por 100*, COM (2008) 772 final.

⁴¹ Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

⁴² Sostiene la Estrategia, en relación con el objetivo centrado en la promoción de una energía limpia y eficaz, que «alcanzar nuestros objetivos energéticos podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de euros hasta 2020. Esto no solo supone un ahorro financiero, sino que es vital para nuestra seguridad energética. Nuevos avances en la integración del mercado europeo de la energía podrían añadir entre un 0,6% y un 0,8% al producto interior bruto. Alcanzar el objetivo de un 20% de fuentes de energía renovables tiene un potencial, por sí solo, de crear más de 600.000 puestos de trabajo en la Unión Europea; si a ello añadimos el objetivo del 20% de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados».

adoptada en 2001⁴³, revisada posteriormente en 2005⁴⁴, y concretada en sendos planes de acción aprobados en su desarrollo, específicamente, en materia de consumo y producción sostenibles y de industria sostenible, en 2008⁴⁵, y de eficiencia energética, en 2011⁴⁶. Para la consecución de sus objetivos se prevé la articulación de tres instrumentos jurídicos esenciales. En primer lugar, una nueva directiva sobre eficiencia energética, finalmente aprobada como Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre⁴⁷. En segundo, la actuación decidida en este ámbito de los fondos estructurales en el nuevo periodo de programación 2014-2020⁴⁸. Y, en última instancia, el reforzamiento e impulso de la contratación pública verde con carácter obligatorio⁴⁹.

En definitiva, los objetivos comunitarios en materia de energía han evolucionado, afianzándose y perfilándose con mayor nitidez a lo largo de las tres fases descritas, desde su referencia inicial al ahorro de energía, entendido como «la cantidad de energía ahorrada, determinada mediante la

⁴³ COM (2001) 264 final.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, COM (2005) 658 final.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2008, relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, COM (2008) 397 final.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de marzo de 2011, por la que se aprueba el Plan de Eficiencia Energética 2011, COM (2011) 109 final.

⁴⁷ Tras reconocer que los edificios representan el 40% del consumo de energía final de la Unión Europea, la directiva obliga a renovar anualmente un porcentaje significativo de edificios públicos para mejorar su rendimiento energético, imponiendo a los Estados la obligación de establecer una estrategia a largo plazo para reducir su nivel de emisiones, movilizandando inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, a fin de mejorar, en última instancia, el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

⁴⁸ *Vid.*, en este sentido, las conclusiones y recomendaciones alcanzadas por el Informe Especial núm. 21 del Tribunal de Cuentas Europeo, *Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la política de cohesión*, 2012. En todo caso, aunque los fondos europeos para el periodo 2014-2020 han dispuesto importantes recursos destinados a la realización de mayores cotas de eficiencia energética, el carácter indicativo de los objetivos marcados a los Estados miembros en la nueva Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, de 25 de febrero de 2015, COM (2015) 80 final, les resta, en buena medida, eficacia. En efecto, se establece un objetivo indicativo para 2030 de un 27%, que podrá ser revisado en 2020 para elevarlo al 30%. Sostiene ANTÓN VEGA, D.: «La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea», *Diario La Ley*, núm. 8515, de 9 de abril de 2015, pág. 2, a la luz de esta comunicación, que la Unión Europea tiende a que los logros en materia de eficiencia energética puedan «competir con la producción de energía como si se tratase en sí misma de una fuente más de energía».

⁴⁹ *Vid.*, en tal sentido, GARCÍA RUBIO, F.: «La contratación pública en materia de eficiencia energética. Un análisis de sus tipologías a la luz del TRLCSP, con especial referencia a la Administración local», en García Rubio, F. y Mellado Ruiz, L. (dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Madrid: Dykinson, 2013, págs. 93 y ss.; y PERNAS GARCÍA, J. J.: «Contratación pública y eficiencia energética», en Pernas García, J. J. (dir.), *Contratación Pública Estratégica*, Cizur Menor: Aranzadi, 2013, págs. 283 y ss.

medición y/o estimación del consumo antes y después de la aplicación de alguna medida de mejora de la eficiencia energética, teniendo en cuenta al mismo tiempo la normalización de las condiciones externas que influyen en el consumo de energía»⁵⁰, hasta abrirse al objetivo más amplio de la eficiencia energética, en cuanto «relación entre la producción de un rendimiento, servicio, bien o energía, y el gasto de energía»⁵¹, incidiendo, en todo caso, sobre tres elementos estrechamente interrelacionados –consumo racional de energía, demanda energética y rendimiento de la instalación o sistema correspondiente– a fin de reducir el consumo y, en consecuencia, la factura energética, a la vez que disminuye el impacto medioambiental al minorarse las emisiones de dióxido de carbono⁵². En todo caso, el ahorro y la eficiencia en materia de energía aboca a una clara ponderación económica de factores, de forma que debe traducirse, no solo, pero también, en un ahorro económico verificable⁵³.

2. LA INCORPORACIÓN DE LA PREOCUPACIÓN Y LOS OBJETIVOS EN MATERIA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Los principios y objetivos comunitarios en materia de ahorro y eficiencia energética han encontrado acomodo, como no podía ser de otra manera, en el ordenamiento jurídico español⁵⁴. Por lo que hace al sector de la edificación, resultan trascendentales, a tal efecto, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo; el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, o el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio, si bien, en el sistema legislativo español, los primeros signos de preocupación por la eficiencia energé-

⁵⁰ Conforme a la definición que establece, a tal efecto, el artículo 2.5 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética.

⁵¹ Conforme a la definición sancionada al respecto por el artículo 2.4 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética. De esta forma, la eficiencia energética supone, siguiendo a GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., pág. 274, la adopción de medidas que favorezcan el ahorro energético, de forma que ante un aumento de la demanda eléctrica, se pueda hacer frente a la misma sin potenciar la capacidad de generación, y que permitan reducir el consumo de recursos no renovables y la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, respecto de otros tipos de demanda energética.

⁵² ARENAS CABELLO, F. J.: «Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 13, 2008, pág. 3.

⁵³ MELLADO RUIZ, L.: «Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el "equilibrio funcional" y la "regulación inteligente") y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en García Rubio, F. y Mellado Ruiz, L. (dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Madrid: Dykinson, 2013, pág. 17.

⁵⁴ Sobre el régimen jurídico de la eficiencia y el ahorro energético, *vid.*, con mayor profundidad, GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., págs. 273 y ss., y la doctrina allí citada.

tica del parque edificatorio existente se observan con la aprobación de la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios⁵⁵, sin olvidar, en todo caso, la proliferación y preeminencia en este ámbito especial de planes, estrategias y programas de acción, que nos sitúan, en última instancia, ante un ámbito propio del *soft law* y, en definitiva, de las acciones administrativas de fomento y dirección indirecta⁵⁶.

Ahora bien, no hay duda de que la realización entre nosotros de los objetivos concretos marcados al efecto por la Unión Europea ha avanzado con cierto retraso⁵⁷. Nos encontramos ante una materia compleja, en la que se entrecruzan una variedad de títulos competenciales diversos. Al propiamente atinente a la materia energética, habría que sumar, además, el reparto competencial en cuestiones ambientales así como la distribución de competencias en el ámbito urbanístico⁵⁸. No en vano, pese a la indudable importancia de las competencias que los entes locales están llamados a desempeñar en este ámbito⁵⁹, la mayor parte de las competencias locales al efecto y, en especial, las de mayor entidad, les vienen atribuidas, de forma indirecta, por sus competencias en materia ambiental y urbanística⁶⁰. Y es que resulta indudable, por lo que hace a estas últimas, que el im-

⁵⁵ En idéntico sentido, LÓPEZ-MESA, B.; PALOMERO CÁMARA, J. I.; ORTEGA ZAPATA, A. y DEL AMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», *op. cit.*, pág. 296.

⁵⁶ MORA RUIZ, M.: «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: Dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *op. cit.*, pág. 13.

⁵⁷ Así lo subraya, en concreto, la exposición de motivos de la LRRRU al incidir en «la gran distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades». Pese a ello, ANTÓN VEGA, D.: «La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 5, sostiene, con cierta esperanza, que aún hay ámbito para que la I+D+i pueda dar sus frutos en este ámbito.

⁵⁸ En concreto, sobre la distribución de competencias en materia energética y la jurisprudencia constitucional habida al efecto, *vid.*, por todos, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energía», en Becker, F.; Cazorla, L. M.; Martínez-Simancas, J. y Sala, J. M. (dirs.), *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, t. II, Cizur Menor: Aranzadi, 2009, págs. 479 y ss.; y ARZOZ SANTISTEBAN, X.: «La distribución de competencias en materia energética: Bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, vol. I, págs. 441 y ss.

⁵⁹ A las que MORA RUIZ, M.: «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: Dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *op. cit.*, págs. 9 y ss., suma un general principio de subsidiariedad de la acción administrativa, favorecedor, en suma, de la actuación del nivel organizativo más eficaz. En todo caso, sobre el importante papel que corresponde a los municipios en materia de eficiencia energética y la posición de la jurisprudencia, reacia a reconocer competencias directas al efecto a los entes locales, *vid.* DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «La situación de los entes locales ante el nuevo paradigma de sostenibilidad energética», en García Rubio, F. y Mellado Ruiz, L. (dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Madrid: Dykinson, 2013, págs. 287 y ss.

⁶⁰ GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, *op. cit.*, pág. 58. Así se pone de manifiesto, en particular, con la compleja cuestión de la prevención y protección ambiental frente a la contaminación lumínica; por todos, GONZÁLEZ RÍOS, I.: «La contaminación lumínica: Implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 307, mayo-agosto 2008, págs. 27 y ss.; y CASADO CASADO, L.: «Las Administraciones públicas ante la conta-

pacto que se obtendría de mejorar energéticamente el parque de viviendas construidas sería mucho mayor que si el legislador se limitara a actuar en exclusiva sobre la nueva construcción, de ahí el interés y el foco de atención que tanto la normativa europea como la nacional, en sus diversas vertientes, estatal, autonómica e incluso local⁶¹, han puesto en los últimos tiempos sobre la eficiencia energética en relación con la rehabilitación edificatoria, la renovación y la regeneración urbanas⁶².

Se trata, en todo caso, de una cuestión que alcanza especial relieve a raíz de la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), cuyo título III, relativo a la sostenibilidad medioambiental⁶³, se abre con un primer capítulo dedicado al establecimiento de un modelo energético sostenible⁶⁴. Su artículo 77 sujeta la política energética nacional a la realización de tres objetivos esenciales, en concreto, la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y la sostenibilidad medioambiental, sancionando la necesaria compatibilidad, como no podía ser de otro modo, entre nuestro modelo de consumo, generación y distribución de energía, de una parte, la normativa y objetivos comunitarios, de otra, y, en fin, los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁶⁵. La ley fija, a tal efecto, los

minación lumínica. Análisis del modelo de prevención y control instaurado en Cataluña», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 134, 2007, págs. 321 y ss.

⁶¹ Se refiere a la regulación normativa entonces vigente, en especial, autonómica y local, sobre eficiencia energética y energías renovables, GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., págs. 115 y ss.

⁶² En tal sentido, ROMERO, M.: «Eficiencia energética en el urbanismo», *Ayuntamiento XXI*, octubre-noviembre 2009, pág. 37. Se refiere, asimismo, al «déficit normativo» existente al respecto a la entrada en vigor de la LRRRU, ALLI ARANGUREN, J. C.: «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, vol. I, págs. 213 y ss.

⁶³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, septiembre 2011, pág. 191, critica la «concepción parcial y fragmentada del desarrollo sostenible» que recoge la LES, al regular tan solo tres aspectos ambientales concretos, relativos a la energía, el transporte y la reducción de emisiones, además de alguno relativo a la vivienda, que, más adecuadamente, «debían integrarse en los correspondientes textos normativos sectoriales», dejando, en cambio, fuera de su regulación «otros ámbitos que con normalidad deberían incluirse en un texto legal relativo al desarrollo sostenible».

⁶⁴ Sin olvidar, en todo caso, que constituyen principios orientadores generales de la acción de los poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia para impulsar, desde una perspectiva más amplia, la sostenibilidad de la economía española, al socaire del artículo 3 de la Ley, apartados 5 a 7, el ahorro y la eficiencia energética, que «deben contribuir a la sostenibilidad propiciando la reducción de costes, atenuando la dependencia energética y preservando los recursos naturales», la promoción de las energías limpias, reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos, debiendo adoptar las Administraciones públicas «políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización del coste social de las emisiones y de los residuos producidos y sus tratamientos», y, en fin, la racionalización de la construcción residencial, en pos de la que deberán adoptar las Administraciones públicas «políticas que favorezcan la racionalización de la construcción residencial para conciliar la atención a las necesidades de la población, la rehabilitación de las viviendas y de los núcleos urbanos, la protección al medio ambiente y el uso racional de los recursos económicos».

⁶⁵ En idéntico sentido, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», op. cit., pág. 193, para quien son previsiones «nada novedosas».

objetivos nacionales de ahorro energético y participación de las energías renovables⁶⁶, a la vez que define el marco procedimental para la planificación integral del modelo energético⁶⁷, sienta las bases para la elaboración de los planes de ahorro y eficiencia energética y aspira a desarrollar las condiciones adecuadas para la existencia de un mercado energético competitivo⁶⁸.

Se procura atajar con ello alguno de los males endémicos que han aquejado a la regulación de la eficiencia y el ahorro energéticos, claramente insuficiente hasta la aprobación de esta ley en 2011, y aun después, entre otras razones, por la elevada dispersión normativa habida al efecto, la gran diversidad de Administraciones públicas con competencias variadas de incidencia indudable sobre la cuestión o la multiplicidad y heterogeneidad de actividades y sectores concretos necesitados de medidas eficaces de fomento de la eficiencia energética, factores que han contribuido, en suma, a inhibir el desarrollo de un marco normativo pertinente en la materia que permita identificar adecuadamente a los destinatarios y las medidas concretas a adoptar para evitar, finalmente, el derroche de energía, garantizando su uso más eficiente⁶⁹. De ahí que la disposición final vigésima primera otorgue al Gobierno un plazo de tres meses desde su entrada en vigor para remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de eficiencia energética y energías renovables, «que adopte las medidas necesarias para avanzar en el cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley».

Da un paso más en esta dirección, desde la perspectiva del parque edificado español, la LRRRU, que aspira a fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto de la edificación

⁶⁶ Concretamente, alcanzar en 2020 un 20%, como mínimo, de energías renovables en el consumo de energía final bruto, con una cuota de energía procedente de energías renovables en todos los tipos de transporte en 2010 que sea como mínimo equivalente al 10% del consumo final de energía del sector transporte, así como adoptar estrategias y medidas de reducción de la demanda de energía primaria coherente con el objetivo europeo del 20% en 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España.

⁶⁷ Vid. los artículos 79 a 81 de la ley, sobre planificación energética indicativa y vinculante, así como la cooperación entre Administraciones públicas al efecto.

⁶⁸ Conforme a su artículo 77.3, «con tal finalidad, el Gobierno impulsará la diversificación de las fuentes de suministro de energía, el desarrollo eficiente de las infraestructuras y redes inteligentes, la transparencia y competencia de los mercados energéticos, la suficiencia de las retribuciones, la creciente incorporación de las energías renovables y las políticas de ahorro y eficiencia».

⁶⁹ Así lo denuncia, en concreto, GONZÁLEZ RÍOS, I.: «Régimen jurídico de la eficiencia y el ahorro energético», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 50, julio-diciembre 2010, págs. 207 y ss. A tal efecto, BLASCO HEDO, E.: «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pág. 2, subraya expresivamente que «si hablamos de eficiencia energética es porque al otro lado de la balanza pesa sin duda un consumo energético elevado (por encima de nuestras posibilidades) alentado por un mayor crecimiento económico y un incremento del nivel de renta de la ciudadanía que, en muchos casos y de forma equivocada tendemos a equiparar; cuando el bienestar no está ligado ni mucho menos a un consumo excesivo de energía, que cuesta muy cara y que a menudo se traduce en su derroche, por lo que el bienestar no sería tal. Debemos ser conscientes de que lo primordial es el concepto de ahorro energético, ya que por parte de cualquier sector se nos viene recordando que la mejor energía es la que no se consume».

en sí, como del suelo, acercando el marco normativo español a los objetivos marcados por las políticas y la regulación europeas, sobre todo en relación con los objetivos concretos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética⁷⁰. Y así, promueve, conjuntamente con el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, un nuevo modelo español de vivienda fundado, de forma prioritaria, en el alquiler y la rehabilitación, aspirando a incorporar los objetivos energéticos que sanciona a operaciones de carácter integrado sobre espacios urbanos más amplios, a fin de permitir, por su tamaño, «la puesta en servicio de redes de instalaciones energéticas a escala de barrio, con menor consumo de recursos, y que permitirían que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo»⁷¹.

En efecto, el artículo 3 de la LRRRU sanciona los fines comunes de las políticas públicas orientadas a la obtención de un medio urbano más sostenible, sujetándolos, en concreto, a los requerimientos derivados de los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional. Destacan, en concreto, los fines enunciados en sus apartados a), g) y h). Conforme al primero, las políticas públicas citadas habrán de «posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión»⁷². De acuerdo con el segundo fomentarán «la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan

⁷⁰ No en vano, las políticas de la Unión Europea ponen de manifiesto, como bien destacan LÓPEZ-MESA, B.; PALOMERO CÁMARA, J. I.; ORTEGA ZAPATA, A. y DEL AMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», *op. cit.*, pág. 285, «la necesidad de un nuevo modelo productivo y cultural basado en el equilibrio entre los factores sociales, ambientales y económicos, que afecta a todos los sectores, siendo el de la edificación uno de los que más requiere evolucionar». *Id.*, en tal sentido, el estudio que ofrecen del cumplimiento de los compromisos internacionales de España en relación con el problema del cambio climático en el sector de la edificación, págs. 286 y ss.

⁷¹ En expresión literal de la exposición de motivos de la LRRRU. Destaca, a tal efecto, el fomento que realiza el Plan Estatal 2013-2016, vía subvención, de la ejecución simultánea de obras de conservación de las edificaciones con obras destinadas, a su vez, a mejorar su eficiencia energética. DE LA CRUZ MERA, Á.: «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Ciudad y Territorio*, núm. 179, 2014, págs. 36 y ss., se refiere a esta cuestión y a cómo se estaban «desaprovechando» hasta ahora las obras habitualmente realizadas sobre fachadas y cubiertas.

⁷² No en vano, son numerosas, encontrándose estrechamente entrelazadas, como subrayan ESPADA NICOLÁS, R.; CASAS ABAJO, D. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L.: *Soluciones de rehabilitación energética. Oportunidad de desarrollo económico y empleo verde en Extremadura*, Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales, 2012, págs. 35 y ss., las ventajas sociales, económicas y ambientales que habrían de derivar de la rehabilitación energética.

las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos». El tercero y último de los apartados citados obliga, en fin, a «priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético».

Resulta significativa la referencia expresa del legislador, por vez primera, a la minoración de la pobreza energética como objetivo claro del nuevo texto legal⁷³. Se trata de una noción poco conocida aún en España, que alude a la incapacidad del ciudadano para asegurar su acceso a unos parámetros mínimos y adecuados de confort energético a causa de recursos económicos escasos o de la necesidad de destinar una parte excesiva de sus ingresos a sufragar la factura energética de sus viviendas⁷⁴. En todo caso, los fines enunciados en materia energética por el artículo 3 de la LRRRU remiten a la implementación y vigencia de un principio más amplio de racionalidad energética, que encuentra traducción en varias de las disposiciones y medidas adoptadas al efecto por el texto legal de 2013⁷⁵.

Y así, cabe recordar que conforme al artículo 9.2 de la ley, las Administraciones públicas deberán adoptar medidas para asegurar la realización de las obras de conservación⁷⁶, así como la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que resulten precisas, formulando y ejecutando, en su caso, los instrumentos que las establezcan, siempre que existan «situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de

⁷³ Con mayor profundidad, sobre el marco comunitario de medidas contra la pobreza energética, las garantías sancionadas por el ordenamiento jurídico español de suministros mínimos vitales a la población, así como, en fin, las políticas, medidas y marco normativo con efectos sobre la pobreza energética en España, *vid.* SILVA ARDANUY, F. M.: *Pobreza energética en España. Alcance y protección constitucional*, Cizur Menor: Aranzadi, 2014.

⁷⁴ GÓMEZ JIMÉNEZ, M.^a L.: «Informe sobre la regeneración urbana en España: Nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, noviembre 2013, págs. 169 y ss., se refiere a ella como una «forma de pobreza invisible», que se manifiesta «con fuerza» en nuestro país en los últimos años. En todo caso, TIRADO HERRERO, S.; JIMÉNEZ MENESES, L.; LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L.; MARTÍN GARCÍA, J. y PERERO VAN HOVE, E.: *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2014, pág. 28, se refieren a su necesaria reformulación y a la sustitución paulatina de su esquema conceptual a la vista del novedoso concepto de vulnerabilidad energética, que propone considerar otras dimensiones al efecto, así, las prácticas sociales, las necesidades del hogar o el reconocimiento de hogares en pobreza energética como tales.

⁷⁵ De «eje basilar de la reforma» lo tilda MELLADO RUIZ, L.: «Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el "equilibrio funcional" y la "regulación inteligente") y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *op. cit.*, págs. 21 y ss.

⁷⁶ A tal efecto, el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, propicia la ejecución simultánea de las obras de conservación con las obras de eficiencia energética que pudieran contemplarse, al efecto, en los instrumentos de planificación pertinentes que pudieran adoptarse a nivel nacional en materia de eficiencia y ahorro energéticos.

barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética», resultando, en todo caso, prioritarias, en tales supuestos, las medidas orientadas a eliminar situaciones de infravivienda y un uso racional de la energía, independientemente de que pudieran partir de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito de actuación correspondiente o de una amplia participación de los mismos en ella.

Es más, la ley adopta también medidas para facilitar al máximo la realización de obras que contribuyan a mejorar la eficiencia y el ahorro energéticos de las edificaciones. Responden, sin duda, a un intento por atajar o minimizar al máximo las dificultades experimentadas hasta ahora en la práctica para actuar sobre el medio urbano ya construido en pos de su transformación y adaptación a las exigencias derivadas del principio de desarrollo urbano sostenible.

Y así, el artículo 10 de la ley posibilita en sus apartados 3 y 4, estrechamente interconectados, el acceso a superficies antes vedadas al objeto de obviar obstáculos que impidan mejorar el rendimiento energético de los edificios. Se permite ocupar, de un lado, las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables, así como, de otro, las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, si bien con estricta sujeción a dos requerimientos muy concretos, por cuanto semejante ocupación tan solo procederá «cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución [...] y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público»⁷⁷.

Quedan algunas cuestiones en el aire, tales como la identificación del responsable de certificar la inviabilidad técnica o económica de otras posibles soluciones, debiendo entenderse, a mi juicio, a la luz de la redacción vigente, que corresponde al técnico responsable y redactor de la propuesta inicial de la actuación justificar la inexistencia de otras posibles soluciones, recayendo, en cambio, su aceptación o rechazo sobre la Administración pública competente para autorizar las obras comprendidas en la actuación proyectada. En cualquier caso, el legislador exige la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística, «bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad».

Esta previsión, su regulación y requerimientos, se extiende, en concreto, conforme al apartado 4 del precepto, a aquellos espacios específicos que requieran la realización de obras para reducir al menos en un 30 % la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, siempre que consistan en una de las siguientes opciones o vías de actuación:

⁷⁷ Habría resultado recomendable extender, asimismo, la exigencia de funcionalidad posterior a los espacios comunes de las edificaciones, si bien cabría entenderla aplicable y exigible, en todo caso, al albur de la normativa de obligado cumplimiento actualmente vigente en el sector de la construcción.

- a) La instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.
- b) La instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.
- c) La realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 %.
- d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, asimismo, en un 30 %, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

Por último, el apartado 5 del artículo 10 se refiere a aquellas actuaciones de esta naturaleza que afecten a edificios con algún grado de protección arquitectónica, ya sea por su interés cultural innato o por la vigencia respecto a los mismos de cualquier otro régimen de protección, abocando a un ineludible ejercicio de coordinación a las Administraciones públicas competentes en relación tanto con la actuación sobre el medio urbano *stricto sensu*, como con la gestión del régimen de protección aplicable, a fin de que las obras proyectadas puedan mejorar la eficiencia energética del inmueble sin menoscabo de la necesaria preservación de aquellos valores objeto de protección especial⁷⁸.

En todo caso, la nueva concepción de las intervenciones amparadas por la ley alcanza no solo a los inmuebles privados afectados por ellas, sino también a los bienes de dominio público⁷⁹, de forma que la delimitación del ámbito de gestión y ejecución de la actuación pertinente legítima, a este último respecto, la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público siempre que sean de titularidad municipal. Su aprobación definitiva se erige en causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del vuelo «por el tiempo que se mantenga la edificación», esto es, hasta su derribo o sustitución por otra distinta. Es más, cabe optar también por la recalificación y desafectación del dominio público, dejando de lado la cesión de uso del vuelo,

⁷⁸ No en vano, se someten a informe favorable o autorización, en su caso, del órgano competente para la gestión del régimen de protección sectorial correspondiente, de acuerdo con su propia normativa. Si bien es cierto que nada se establece de forma expresa al respecto, cabe entender que procederá la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística cuando resulte necesaria a estos efectos, planteándose mayores dificultades e incógnitas cuando la incompatibilidad o el obstáculo, en su caso, a la actuación proyectada al amparo de la LRRRU derivara del propio régimen jurídico de protección establecido al respecto por el legislador sectorial o, en su caso, por la normativa reglamentaria de desarrollo en la materia.

⁷⁹ De esta forma, la delimitación aludida producirá también efectos importantes respecto a la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables, en los términos dispuestos por el artículo 10, apartados 3 y 4, de la LRRRU, para la instalación de ascensores u otros elementos garantizadores de la accesibilidad universal o la realización de aquellas obras dispuestas por el legislador y dirigidas a reducir al menos en un 30 % la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio correspondiente.

para enajenar con posterioridad, en cambio, el bien desafectado a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente⁸⁰. Si los bienes de dominio público a ocupar fueran de titularidad de otras Administraciones, podrán solicitar los ayuntamientos a su titular correspondiente que opte, de acuerdo con los requisitos expresados anteriormente, por la cesión de uso o, en su caso, por la posible desafectación del bien de que se trate, siempre de conformidad con lo previsto, en cualquier caso, por la legislación reguladora del bien correspondiente.

Desde un punto de vista propiamente formal, resultará esencial, a tal efecto, la exigencia legal de valoración en el procedimiento de planificación correspondiente de documentos ambientales que justifiquen adecuadamente la integración entre energía y sostenibilidad ambiental y urbana. A tal fin, las memorias de las evaluaciones ambientales tanto de planes y programas como de proyectos concretos habrán de justificar el equilibrio y la integración entre medio ambiente y energía⁸¹.

Del mismo modo, respecto a las formas de ejecución de las actuaciones previstas por la LRRRU, el propio legislador determina y condiciona la prelación de los criterios de adjudicación que deberá sopesar la Administración al decidir y resolver el concurso público correspondiente⁸², otorgando preferencia, en primer lugar, a aquellas alternativas que propusieran términos «adecuadamente ventajosos» para los propietarios afectados, bien porque contemplaran incentivos u ofrecieran garantías o posibilidades de colaboración con los mismos, bien porque atrajeran inversión⁸³. Del mismo modo, se otorga preferencia a aquellas ofertas que produzcan, en sus propios términos, «un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto», en cuanto propongan obras de eliminación de situaciones de infravivienda, cumplimiento del deber legal de conservación, garantía de la accesibilidad universal, o, por lo que hace a nuestros efectos, mejora de la eficiencia energética, en sintonía con el objeto y los fines que la propia ley reconoce a las políticas públicas en este ámbito.

No es de extrañar, por tanto, que el artículo 18 de la LRRRU cite expresamente las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas con cobertura en los correspondientes planes estatales que tengan específicamente por objeto la mejora de la eficiencia energética, como

⁸⁰ El artículo 12.1 b) insiste, a tal efecto, en la necesidad de justificar cualquiera de estas opciones en la inviabilidad técnica o económica de cualquier otra solución, debiendo quedar debidamente acreditada, en cualquier caso, la funcionalidad del dominio público correspondiente.

⁸¹ En este sentido, RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: «Energía y medio ambiente: Marco normativo y aplicación judicial», *op. cit.*, pág. 27.

⁸² Ya sean las obras públicas que deriven de actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas de iniciativa pública, o las que deba ejecutar, en su caso, la Administración por razón de la aplicación de la expropiación y la venta y sustitución forzosas o en virtud de la ejecución subsidiaria.

⁸³ La única salvedad expresa dispuesta al efecto por el legislador afecta al supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para la realización de las obras que pudiera precisar el cumplimiento del deber de conservación de la finca o edificio en los términos previstos por el artículo 9.2 del TRLS.

ámbito prioritario para la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado, en cualquiera de las formas previstas legalmente y, en particular, desde la perspectiva de las ayudas estatales vigentes⁸⁴. No en vano, la realización de los fines de la LRRRU exige un importante esfuerzo no solo por adecuar los ordenamientos sectoriales que inciden sobre el desarrollo urbano sostenible, en este caso, los sectores urbanístico, ambiental y energético, sino por garantizar la colaboración de todas las Administraciones públicas implicadas, desde la óptica de la lealtad institucional, más aun a la vista del marco de grave crisis financiera vigente durante los últimos años y de los requerimientos implementados en los últimos tiempos en materia de contención en el gasto público, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De ahí, en suma, la insistencia de la LRRRU en relación con las diferentes fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre todas las Administraciones públicas competentes.

Ahora bien, no cabe duda de que de las medidas dispuestas por la LRRRU en pos de la mejora de la eficiencia y el ahorro energético en el ámbito urbano sobresale especialmente, por su repercusión e implicaciones prácticas, la regulación del nuevo Informe de Evaluación de los Edificios, en cuanto «fórmula de aseguramiento uniforme de la calidad y sostenibilidad del parque edificado y de información precisa para el ejercicio de las políticas públicas de ordenación urbana y gestión de la edificación», acreditativo, en suma, a través del ejercicio de la potestad administrativa de inspección, del estado de conservación del edificio, de su cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y, en especial, a estos efectos, de su grado de eficiencia energética⁸⁵.

Se trata de un instrumento nuevo, regulado por el Estado con carácter básico, a fin de medir el grado de conservación de nuestros edificios ante la insuficiencia palpable, a tal efecto, de la hasta ahora vigente Inspección Técnica de Edificios, que no se encontraba regulada siquiera con carácter general por todas las comunidades autónomas ni exigida en todos los municipios españoles. No en vano, como admite la exposición de motivos de la ley, «aproximadamente el 55 % (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años». No solo eso, casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética, esto es, la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios.

⁸⁴ Téngase en cuenta, a tal efecto, que conforme al artículo 50 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, cuando se realicen acciones incentivadas con fondos públicos al amparo de planes de ahorro y eficiencia energética, las Administraciones públicas competentes «podrán exigir a las personas físicas o jurídicas participantes la presentación de una auditoría energética de los resultados obtenidos». En todo caso, BLASCO HEDO, E.: «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *op. cit.*, pág. 18, hace hincapié en la existencia de barreras, fundamentalmente económicas, que dificultan la puesta en práctica y la mejora de la eficiencia energética en las edificaciones, reclamando la adopción por las Administraciones públicas con competencias en materia energética y ambiental de incentivos para que los usuarios finales contribuyan de forma efectiva a su realización.

⁸⁵ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a: *El deber de conservación. Una construcción inacabada*, Madrid: Iustel, 014, pág. 246.

Y así, los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran aquellos en relación con los aspectos citados, en línea con lo promovido a tal efecto por el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, Rehabilitación Edificatoria, y Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. Tal acreditación podrá realizarse a través del informe de evaluación de los edificios regulado por la propia LRRRU, o, en su caso, por el informe de inspección técnica que pudiera prever la normativa autonómica o municipal aplicable, complementado y completado, cuando resultara preciso, con la certificación de aquellos extremos, señaladamente la eficiencia energética del edificio, que no recogiera el informe autonómico o municipal correspondiente⁸⁶.

En todo caso, en el informe de evaluación de edificios deberá constar de forma expresa la identificación y referencia catastral del bien inmueble, así como información detallada atinente a tres aspectos concretos y determinados. De un lado, la evaluación del estado general de conservación del edificio, conforme a los requerimientos y especificaciones que establezca al respecto la legislación urbanística aplicable en cada comunidad autónoma. De otro, la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal⁸⁷ y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, ya sea estatal o autonómica, haciéndose constar de forma expresa si el edificio es susceptible o no de la realización de aquellos ajustes que pudieran resultar razonables para su satisfacción⁸⁸. El informe de evaluación deberá contener, asimismo, en última instancia, la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento que establezca al respecto la normativa vigente, en concreto, el actualmente aplicable Real Decreto 235/2013, de 5 de abril⁸⁹,

⁸⁶ Por cuanto aquella normativa continuará vigente, pudiendo surtir este último informe los efectos derivados de su normativa reguladora correspondiente, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a su posible realización en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de las medidas disciplinarias y sancionadoras que pudieran proceder, de conformidad con lo establecido en tal sentido por la legislación urbanística aplicable.

⁸⁷ En los términos en que es definida por el artículo 2 c) de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

⁸⁸ En el sentido dispuesto a tal efecto por el artículo 2 de la ley, esto es, si cabe adoptar las medidas de adecuación del edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, sin que suponga una carga desproporcionada, en los términos dispuestos a tal efecto por el apartado 4 de este precepto.

⁸⁹ La certificación de eficiencia energética de los edificios recogerá no solo la calificación del mismo a tales efectos (letras A a G), sino también recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse en el mismo, analizadas en términos de coste/beneficio y clasificadas en función de su viabilidad técnica, económica y funcional, y de su repercusión energética. En tal sentido, sobre el contenido del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, *vid.* CONTEL BALLESTEROS, J. y BARRASA SHAW, J.: «Real Decreto 235/2013 por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2013, págs. 899 y ss.; PABLOS PANÉS, B.: «Certificado de eficiencia energética de los edificios», *Diario La Ley*, núm. 8.145, de 10 de septiembre de 2013.

tipificando, a tal efecto, las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la nueva ley las infracciones y correlativas sanciones a aplicar en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios. Se trata, en suma, de allegar información y elaborar una base de datos que permita establecer una racionalidad en las políticas de rehabilitación de edificios, regeneración y renovación urbanas, fomentando la sostenibilidad de los entornos urbanos y un adecuado análisis de la viabilidad técnica de las diversas propuestas efectuadas a tal efecto, así como de su coste-beneficio.

En fin, el legislador estatal se separa y eleva por encima de la regulación del anterior informe de inspección técnica de edificios, o instrumento de naturaleza análoga, para configurar un nuevo informe de evaluación de forma autónoma, sin perjuicio, claro está, de la formulación de un régimen jurídico mínimamente coordinado, orientado a evitar duplicidades innecesarias entre el nuevo instrumento alumbrado y otros que pudieran existir en el ámbito de un municipio o comunidad autónoma. Estos últimos se integrarán, a tal efecto, como parte del informe regulado ahora por el artículo 4 de la LRRRU, teniéndose este último por producido, en todo caso, conforme a la disposición transitoria primera, «cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por esta ley».

No solo eso, sino que el artículo 5 de la ley dispone, a fin de cumplir con los principios de información, coordinación y eficacia administrativa y de facilitar la transparencia, publicidad y, en términos del propio legislador, «el conocimiento ciudadano» en relación con la sostenibilidad y calidad no solo del medio urbano sino del parque edificado, que los informes de evaluación de los edificios servirán para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación, que integren el sistema informativo general e integrado contemplado por la disposición adicional primera de la ley. Este instrumento representa una novedad capital en materia de coordinación administrativa, desarrollado sobre el precedente esencial que representa en tal sentido el artículo 108 de la LES. En fin, el enunciado de la actualmente vigente LRRRU cobija y otorga bajo esta última rúbrica de «coordinación» funciones elementales y esenciales de información, a los efectos de facilitar la adopción de decisiones informadas en el ámbito competencial propio de cada una de las Administraciones públicas implicadas en el nuevo urbanismo sostenible y, en particular, en los procesos capitales de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.

IV. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD IMPULSADA POR LA LRRRU Y LA TEORÍA DEL RIESGO REGULATORIO ALUMBRADA POR LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

La crisis energética desatada a finales de 1973 por la espectacular subida de precios impuesta por los países productores de petróleo marca el comienzo de una nueva etapa presidida por la búsqueda de fuentes energéticas diversas capaces de erigirse en alternativa eficaz a los combus-

tibles fósiles tradicionales. Surge en ese momento la preocupación por las que se han dado en llamar energías «nuevas», «limpias» o «renovables»⁹⁰.

Marcadas desde un principio por la etiqueta de energías «limpias» y «ecológicas», lo cierto es, no obstante, que no son absolutamente inocuas para el ambiente. Su promoción desde hace ya algunas décadas se debe no tanto al hecho de ser no contaminantes, como a la constatación de su menor contaminación en comparación con los recursos energéticos tradicionales. Para MARTÍN MATEO, es precisamente este dato el que «hace el balance notoriamente positivo a su favor»⁹¹.

Se ha discutido incluso la aplicación a las mismas del calificativo «nuevas», por ser en muchos casos estos recursos los de más antigua y prolongada utilización por el hombre, y del título «renovables», en la medida en que muchos de ellos son, de hecho, recursos agotables⁹². Se puede afirmar, en sentido estricto, que son los propios avances tecnológicos y sus innegables ventajas estratégicas, socioeconómicas y ambientales los que han llevado al proceso actual de progresiva generalización y ampliación de estas energías alternativas⁹³.

Es más, si en un primer momento el énfasis de su promoción y fomento se situaba en la necesidad de garantizar un elemental principio de seguridad en el abastecimiento energético, posteriormente se ha centrado en la prevención e incluso corrección, en la medida de lo posible, de los efectos ambientalmente adversos del régimen tradicional de producción y consumo energético⁹⁴.

Las razones de este cambio de actitud hay que buscarlas en el agravamiento de los problemas ambientales a escala mundial, correspondiendo un especial protagonismo, en este sentido, al cambio climático⁹⁵. La limitación de las consecuencias devastadoras de este fenómeno

⁹⁰ Sobre los antecedentes de la regulación y situación actual de las energías renovables en el ámbito internacional, *vid.* QUINTANA LÓPEZ, T.: «El régimen jurídico de la energía eólica. Referencia a Castilla y León», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, págs. 962 y ss. Asimismo, se centra en su desarrollo y regulación en la Unión Europea CASTAÑÓN DEL VALLE, M.: «Energías renovables: Su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental», *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 51, marzo 2003, págs. 10 y ss.

⁹¹ MARTÍN MATEO, R.: *Nuevo Derecho energético*, Madrid: IEAL, 1982, pág. 37.

⁹² Así lo sostiene MARTÍN MATEO, R., *Nuevo Derecho energético, op. cit.*, págs. 366 y ss., al hacerse eco de las dificultades para encontrar emplazamientos practicables o ubicaciones idóneas en el caso de la energía eólica, hidráulica en pantanos y geotérmica o de la grave alteración que representa la explotación de la biomasa respecto al ciclo de su reposición natural.

⁹³ Se refieren a estas ventajas, por todos, CASTAÑÓN DEL VALLE, M.: «Energías renovables: Su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental», *op. cit.*, pág. 9; y NAVARRO SUSINO, C.: «El nuevo reto de las energías alternativas», *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 5, junio 2001.

⁹⁴ CASTAÑÓN DEL VALLE, M.: «Energías renovables: Su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental», *op. cit.*, págs. 7 y ss.

⁹⁵ Definido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Nueva York en mayo de 1992, como un «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la

requiere, obligatoriamente, la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero. La necesidad de conciliar el desarrollo económico con el respeto ambiental y la reducción de emisiones a la atmósfera es una exigencia plasmada ya expresamente en la III Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Kioto en diciembre de 1997, en cuyo seno fue aprobado el que es conocido como «Protocolo de Kioto»⁹⁶.

Son precisamente el fomento internacional en materia de desarrollo sostenible y los esfuerzos en pos no solo de la prevención sino de la corrección, en la medida de lo posible, de las devastadoras consecuencias del cambio climático, los que obligan a replantear la situación de las energías renovables en España, siendo responsables, en buena medida, de su fomento y espectacular desarrollo a partir de finales de los años noventa. Un proceso avalado, por lo demás, por las crecientes obligaciones asumidas a tal efecto por la Unión Europea e impuestas progresivamente, en consecuencia, a sus Estados miembros⁹⁷.

Y, sin embargo, la crisis económica imperante desde 2007 y sus feroces consecuencias se han dejado sentir también, como no podía ser de otra manera, en el ámbito energético, si bien con una intensidad e incoherencia inusitadas, absolutamente irracionales en su propio planteamiento, por cuanto de forma simultánea a la asunción de nuevos compromisos por el Estado español en materia de desarrollo urbano sostenible, de lucha contra el cambio climático y de mayor eficiencia y ahorro energéticos, se efectúa una reforma normativa en materia de energías renovables que invierte por completo su régimen regulatorio y las medidas de fomento y de promoción vigentes hasta el momento, abocando a un número ingente de pequeños operadores y productores a un limbo jurídico presidido por la incertidumbre y la inseguridad más absolutas.

Una situación que se ha visto, en ocasiones, incomprensiblemente sancionada y apuntalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, en concreto, por su articulación de la teoría del

composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables». Sobre las causas que han impulsado este cambio de actitud y la mayor atención que comienzan a prestar a estas energías los organismos oficiales y las grandes empresas, *vid.* DOMÍNGUEZ GARRIDO, U.: «Las energías renovables en el panorama energético actual», en la obra colectiva, *Energías renovables y medio ambiente*, Valladolid: Universidad de Valladolid, 1994, pág. 21.

⁹⁶ Aprobado el 11 de diciembre de 1997, fue firmado por España y por la Unión Europea en su conjunto en mayo de 1998, durante la VI reunión de la Comisión para el Desarrollo Sostenible de la ONU en Nueva York. Fue aprobado, en nombre de la Unión Europea, por Decisión 2002/358/CE, de 15 de mayo. Sobre su significado y efectos en la promoción de las energías renovables, *vid.* DOMINGO LÓPEZ, E.: «El protocolo de Kioto y su desarrollo en España. El fomento de las energías renovables y de la cogeneración eléctrica como instrumento de lucha frente al efecto invernadero», *Documentación Administrativa*, núm. 256, enero-abril 2000, págs. 171 y ss.

⁹⁷ *Vid.* MOLINA DEL POZO, C. F.: «Energías renovables y cambio climático como políticas públicas de desarrollo sostenible en la Unión Europea», en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP, 2010, págs. 1.422 y ss.

riesgo regulatorio inherente a las energías renovables⁹⁸. Se trata, en última instancia, de una construcción que si bien pudo tener sentido en alguno de los primeros pronunciamientos jurisprudenciales habidos al efecto sobre aspectos concretos objeto de modificación en la regulación de este tipo de fuentes de energía, ha perdido, en buena medida, su carta de naturaleza en cuanto posible justificación de la última y más reciente reforma en el sector⁹⁹, por cuanto entra en abierta contradicción con los compromisos internacionales asumidos por el Estado español para la contención de los riesgos asociados al cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero¹⁰⁰.

No en vano desemboca en una tensión irresoluble entre la necesidad de garantizar a los operadores en el mercado seguridad jurídica, esto es, un marco estable de condiciones en que operar,

⁹⁸ *Vid.*, por todos, la obra colectiva *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Cizur Menor: Aranzadi, 2015. Son sobradamente conocidos, al efecto, sobre la construcción jurisprudencial de este concepto, su definición, características y efectos más significativos, los trabajos de RODRÍGUEZ BAJÓN, S.: «El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites», *RAP*, núm. 188, mayo-agosto 2012, págs. 189 y ss.; MINGORANCE MARTÍN, C.: «Energías renovables y riesgo regulatorio: Los principios de seguridad jurídica, irretroactividad y protección de la confianza legítima en el ámbito de la producción de energía eléctrica desde fuentes proambientales», *RAAP*, núm. 87, septiembre-diciembre 2013, págs. 137 y ss.; ARANA GARCÍA, E.: «La nueva Ley del Sector Eléctrico: Entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables», en Alenza García, J. F. (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Cizur Menor: Aranzadi, 2014, págs. 133 y ss.; GARCÉS SANAGUSTÍN, Á.: «La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables», *RrAP*, núms. 43-44, 2014, págs. 9 y ss.; PLASENCIA SÁNCHEZ, F.: «Riesgo regulatorio y energías renovables», en Recuerda Girela, M. Á. (coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo: anuario 2014*, Madrid: Civitas, 2014, págs. 411 y ss.; y TORAL OROPESA, P.: «El riesgo regulatorio en el sector energético», en Serrano Acitores, A. (dir.), *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial: El Derecho Público y la empresa*, Barcelona: Bosch, 2015, págs. 825 y ss.

⁹⁹ Causante, por lo demás, de un auténtico colapso en el sistema de producción de energía a partir de fuentes renovables, al socaire de lo dispuesto al efecto por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Expresan su sorpresa porque la reforma sea, en este sentido, «diametralmente opuesta» a las de otros Estados miembros de la Unión Europea, MARTÍN PALLÍN, J. A. y SÁNCHEZ CORZO, J.: «La cascada legislativa que ahoga las energías renovables», en la obra colectiva, *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Cizur Menor: Aranzadi, 2015, pág. 238. Conforme subraya RODRÍGUEZ BAJÓN, S.: «El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites», *op. cit.*, pág. 205, no cabe aplicar esta doctrina si la reforma no se produce al amparo del marco jurídico sectorial previo y conforme a sus principios informadores, sino que altera sus principios básicos y fundadores, causando una «auténtica "revolución" absoluta en el sector». Se muestra asimismo crítico ARANA GARCÍA, E.: «La nueva Ley del Sector Eléctrico: Entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables», *op. cit.*, págs. 150 y ss., quien denuncia el concepto de riesgo regulatorio laxo y flexible articulado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que con su mera alegación por los poderes públicos puede hacer desaparecer cualquier garantía procedente de principios esenciales al Estado de Derecho, como los de seguridad jurídica y confianza legítima.

¹⁰⁰ *Vid.*, en tal sentido, las conclusiones y el acuerdo de mínimos alcanzados en la Cumbre del Clima celebrada en Lima del 1 al 12 de diciembre de 2014 (20.ª Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, COP20), por el que España se compromete a presentar a Naciones Unidas, antes del 1 de octubre de 2015, compromisos cuantificables, ambiciosos y justos de reducción de gases de efecto invernadero e información detallada de las acciones para lograr que esa disminución se cumpla.

de un lado, y la irrenunciable potestad de los poderes públicos para innovar, de otro, la regulación aplicable al sector en función de las exigencias derivadas del propio interés general en la materia¹⁰¹. La remisión por esta teoría jurisprudencial, en última instancia, a los medios y a la información supuestamente al alcance de todos los operadores en el sector de las energías renovables para justificarlas recientes reformas en la materia de visión eminentemente cortoplacista y efectos, incluso, retroactivos, plantea serias dudas a la luz no solo de los citados compromisos internacionales asumidos por el Estado español y de las obligaciones impuestas al efecto por la normativa de la Unión Europea¹⁰², sino también del propio tenor literal de nuestro propio ordenamiento jurídico, tanto desde una perspectiva estrictamente constitucional¹⁰³, como a la luz de pronunciamientos concretos del legislador, así, por lo que hace a los efectos de esta investigación, de la reciente LRRRU y su apuesta decidida por el fomento y la mejora de la eficiencia y el ahorro energéticos a través de la promoción de las fuentes de energía renovables.

Son muchas las razones aducidas para emprender este nuevo rumbo energético, todas ellas sumamente variadas, si bien las razones presupuestarias se revelan quizá, en última instancia, como el punto de partida por excelencia y auténtico centro neurálgico, en definitiva, de esta reforma que ofrece, en principio, como bazas principales a su favor, al menos en el plano estrictamente teórico, el ahorro económico del sector público y una mayor eficiencia del sector privado en la gestión de las necesidades energéticas colectivas bajo la supervisión pública.

En todo caso, las consecuencias e implicaciones prácticas que podrían derivar de esta última reforma en el sector de la energía son de tal enjundia que aconsejan una atención pormenorizada a la misma, a las condiciones y requisitos necesarios para que surta efecto, a las potestades administrativas implicadas, a los efectos derivados, en fin, de su articulación concreta. Su aplicación a los operadores presentes en el mercado de las energías renovables plantea, inevitablemente, dile-

¹⁰¹ Y así, se pregunta GARCÉS SANAGUSTÍN, Á.: «La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables», *op. cit.*, págs. 34 y ss., de qué sirve la legalidad en tiempos de legislación acelerada e impulsada, y si cabe seguridad jurídica en un contexto en que las normas padecen una obsolescencia programada e inmediata.

¹⁰² Sobre la evolución de la política energética de la Unión Europea progresiva y decididamente enfocada a la autosuficiencia energética europea y condicionada por consideraciones ambientales, *vid.* GALERA RODRIGO, S.: «Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España», *RVAP*, núms. 99-100, vol. II, mayo-diciembre 2014, págs. 1.426 y ss.

¹⁰³ No en vano, la aplicación de esta doctrina jurisprudencial elimina prácticamente de raíz cualquier garantía del operador en el mercado de las energías renovables, lo que le aboca a una situación claramente desfavorable y abiertamente discriminatoria respecto, por ejemplo, a la de los contratistas y concesionarios de la Administración pública, de un lado, en cuanto sujetos sometidos a una relación de sujeción especial, o, en definitiva, a la de sujetos autores de infracciones administrativas, de otro, a los que se extienden, con todas las modulaciones que se quieran, las garantías alumbradas para el ámbito penal y vigentes al socaire del artículo 25 de la Constitución. En idéntico sentido, GARCÉS SANAGUSTÍN, Á.: «La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables», *op. cit.*, págs. 64 y ss., para quien los empresarios de energías renovables están, en consecuencia, en peor situación que si se les hubiera aplicado la potestad sancionadora o expropiadora o la vía de hecho, sin garantías económicas, materiales y de procedimiento.

mas a los que es preciso dar respuesta, incógnitas que exigen de una cuidadosa ponderación y de una solución equilibrada en aras de una mayor seguridad jurídica y un fomento realmente eficaz de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. Y así, entre la «no petrificación» de la normativa frente a la innovación tecnológica y a la situación económico-financiera vigente en cada momento, de un lado, y el auténtico e incesante vaivén normativo experimentado por el sector de las energías renovables desde el año 2007 debiera existir un ámbito intermedio presidido por una mínima certidumbre y previsibilidad acerca de cómo habrá de evolucionar la regulación energética, auténtico soporte, en última instancia, para la prestación de un servicio sumamente valioso para la satisfacción de necesidades colectivas consideradas básicas y de primer orden. Solo así habrá de sobrevivir la confianza como pilar esencial sobre el que se asienta nuestro ordenamiento jurídico y se afianzan nuestras propias instituciones¹⁰⁴.

¹⁰⁴ No en vano, solo con idéntica preparación y punto de partida de los sectores público y privado, podrá darse la «confianza mutua» que reclama la Unión Europea entre los socios para el éxito de la colaboración público-privada en la prestación de servicios considerados esenciales, tal y como se hace eco de ello, en particular, el Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de octubre de 2006, 2007/C 51/05.

Bibliografía

- AA. VV. [2015]: *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Cizur Menor: Aranzadi.
- ALLI ARANGUREN, J. C. [2014]: «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *RVAP*, núms. 99-100, vol. I.
- ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.) [2014]: *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Cizur Menor: Aranzadi.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R. [2014]: «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico», *RVAP*, núms. 99-100.
- [2012]: «De la política urbanística a la política urbana: Los retos actuales del Derecho urbanístico», *RDUMA*, núm. 277, ;
- ARENAS CABELLO, F. J. [2009]: «Sistemas de evaluación ambiental en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16.
- [2008]: «Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 13.
- BASSOLS COMA, M. [2013]: «El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea», *RDUMA*, núm. 285.
- [2010]: «La contribución del Derecho comunitario europeo a la transformación del Derecho urbanístico español», en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP.
- CASARES MARCOS, A. [2016]: «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en Quintana López, T. (dir.) y Casares Marcos, A. (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 217-305.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (dir.) y RAMALLO LÓPEZ, F. E. (coord.) [2014]: *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Cizur Menor: Aranzadi.
- CERVERA PASCUAL, G. [2013]: *La renovación urbana y su régimen jurídico con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio*, Madrid: Reus.
- CORTÉS MORENO, Á. [2012]: «La rehabilitación en el marco de la economía sostenible», *Revista CEMCI*, núm. 17.
- DE LA CRUZ MERA, Á. [2014]: «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Ciudad y Territorio*, núm. 179.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. [2011]: «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. [2014]: «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», *RUE*, núm. 30.
- GALERA RODRIGO, S. [2014]: «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: Objetivos e instrumentos de las políticas europeas», *RDUMA*, núm. 289.
- [2014]: «Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España», *RVAP*, núms. 99-100, vol. II.

- GARCÉS SANAGUSTÍN, Á. [2014]: «La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables», *RArAP*, núms. 43-44.
- GIFREU FONT, J. [2013]: «Una breve reflexión sobre la planificación urbanística y el medio ambiente», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 21.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.^a L. [2013]: «Informe sobre la regeneración urbana en España: Nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», *RDUMA*, núm. 285.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. M. [2013]: «Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *REGAP*, núm. 45.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. [2011]: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Cizur Menor: Aranzadi.
- LÓPEZ RAMÓN, F. [2007]: «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo», *RUE*, núm. 16.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. [2011]: «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *RDUMA*, núm. 270.
- MERINERO RODRÍGUEZ, R.; HUETE GARCÍA, M.^a Á. y MUÑOZ MORENO, R. [2013]: «Políticas de regeneración urbana en España: La dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza», *GAPP*, núm. 9.
- MINGORANCE MARTÍN, C. [2013]: «Energías renovables y riesgo regulatorio: Los principios de seguridad jurídica, irretroactividad y protección de la confianza legítima en el ámbito de la producción de energía eléctrica desde fuentes proambientales», *RAAP*, núm. 87.
- MOLINA DEL POZO, C. F. [2010]: «Energías renovables y cambio climático como políticas públicas de desarrollo sostenible en la Unión Europea», en Arenilla Sáez, M. (coord.), *La Administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP.
- MORA RUIZ, M. [2012]: «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: Dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1.
- NAVARRO ORTEGA, A. [2014]: «La ordenación de las energías renovables a la luz de las últimas reformas del sector. Especial consideración a la energía marina u oceánica», *RVAP*, núms. 99-100, vol. III.
- NAVARRO SUSINO, C. [2001]: «El nuevo reto de las energías alternativas», *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 5.
- PABLOS PANÉS, B. [2013]: «Certificado de eficiencia energética de los edificios», *Diario La Ley*, núm. 8145, de 10 de septiembre.
- PAREJO ALFONSO, L. [2014]: «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible», *RVAP*, núms. 99-100.
- PLASENCIA SÁNCHEZ, F. [2014]: «Riesgo regulatorio y energías renovables», en Recuerda Girela, M. Á. (coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo: Anuario 2014*, Madrid: Civitas.
- PONCE SOLÉ, J. [2013]: «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *RArAP*, núms. 41-42.
- QUINTANA LÓPEZ, T. [2011]: «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *RUE*, núm. 24.

QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.) [2016]: *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant lo Blanch.

RAMALLO LÓPEZ, F. E. [2011]: «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *REDA*, núm. 150.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.^a [2010]: «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *RDUMA*, núm. 256.

RODRÍGUEZ BAJÓN, S. [2012]: «El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites», *RAP*, núm. 188, mayo-agosto.

ROGEL VIDE, C. y BASSOLS COMA, M. (dirs.) [2008]: *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, t. II, Madrid: Reus.

SILVA ARDANUY, F. M. [2014]: *Pobreza energética en España. Alcance y protección constitucional*, Cizur Menor: Aranzadi.

TEJEDOR BIELSA, J. (ed.) [2013]: *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la RArAP, Zaragoza.